

**Der institutionelle Rahmen  
auf dem Arbeitsmarkt:  
Vier Beispiele einer erfolgreichen  
Beschäftigungspolitik**

Inauguraldissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines  
Dr. rer. pol. des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft  
der Freien Universität Berlin

Vorgelegt von  
Christoph Muhle

Berlin, 2013



Erstgutachter: Prof. Dr. Ronnie Schöb

Zweitgutachter: Prof. Dr. Andreas Knabe

Datum der Disputation: 18.12.2013



## **Danksagung**

Diese Monographie hätte ich ohne die tatkräftige Unterstützung verschiedener Personen nicht erfolgreich verfassen und abschließen können.

Mein erster Dank gilt Herrn Professor Dr. Schöb für das entgegengebrachte Vertrauen und seine Bereitschaft, mein Promotionsvorhaben zu betreuen. Insbesondere danke ich ihm für die regelmäßigen Gespräche und seinen hervorragenden fachlichen Rat.

Auch meinem Zweitgutachter Herrn Professor Dr. Andreas Knabe bin ich sehr dankbar. Er hat sich mit großem Engagement und wichtigen Anregungen in den Arbeitsprozess eingebracht und mir stets beratend zur Seite gestanden.

Meinem Arbeitgeber und insbesondere meinem geschätzten Kollegen Jürgen Mindel danke ich aufrichtig für die gewährte zeitliche Flexibilität.

Meiner Schwester Dr. Maritheres Palichleb habe ich ganz besonders zu danken, denn sie hat sich trotz der Vielfalt ihrer Aktivitäten und Verpflichtungen die Zeit genommen, um das Manuskript mit größter Sorgfalt zu korrigieren.

Meine liebe Freundin Leena hat sich mir über die lange Promotionsdauer als eine unverzichtbare Stütze erwiesen. Völlig selbstlos und immer verständnisvoll hat sie es insbesondere geschafft, mich in schwierigen Phasen wieder zu ermutigen und emotional aufzurichten. Für ihre Unterstützung lässt sich in wenigen Worten kaum angemessen danken.

Nicht zuletzt danke ich meinen Eltern Johannes und Hildegard Muhle von ganzem Herzen. In meinen jungen Jahren haben sie die Talente gefördert und gestärkt, die mich zu dieser Arbeit befähigt haben. Ihr fortwährend positiver Zuspruch ist für mich eine wichtige Kraftquelle. Meine Familie, meine Freundin und meine Kumpels erfüllen mich mit großem Stolz. Danke!

Berlin, im Dezember 2013

Christoph Muhle



# Inhaltsverzeichnis

<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>15</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>16</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>18</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>20</b>
<b>2. Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktinstitutionen: Potentielle Wirkungszusammenhänge</b>	<b>22</b>
2.1 Arbeitsmarktinstitutionen im internationalen Vergleich	27
2.1.1 Der gesetzliche Beschäftigungsschutz	28
2.1.2 Die Arbeitslosenversicherung	29
2.1.3 Die aktive Arbeitsmarktpolitik	31
2.1.4 Das Lohnverhandlungssystem	33
2.1.5 Der gesetzliche Mindestlohn	35
2.1.6 Zusammenfassung	36
2.2 Die Anreizwirkungen einzelner Arbeitsmarktinstitutionen	36
2.2.1 Die arbeitsmarkttheoretischen Grundlagen	37
2.2.1.1 Der gesetzliche Beschäftigungsschutz	38
2.2.1.2 Die Arbeitslosenversicherung	39
2.2.1.3 Die aktive Arbeitsmarktpolitik	42
2.2.1.4 Das Lohnverhandlungssystem	44
2.2.1.5 Der gesetzliche Mindestlohn	48
2.2.2 Die empirische Evaluation	49
2.2.2.1 Der gesetzliche Beschäftigungsschutz	52
2.2.2.2 Die Arbeitslosenversicherung	53
2.2.2.3 Die aktive Arbeitsmarktpolitik	56
2.2.2.4 Das Lohnverhandlungssystem	60
2.2.2.5 Der gesetzliche Mindestlohn	61
2.2.3 Zusammenfassung	63
2.3 Arbeitsmarktinstitutionen und externe Schocks	64
2.3.1 Die arbeitsmarkttheoretischen Grundlagen	65
2.3.2 Die empirische Evaluation	66
2.3.3 Arbeitsmarktinstitutionen in der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise	69
2.3.3.1 Die Kurzarbeit und ihre Dimensionen	69
2.3.3.2 Die theoretischen Anreizeffekte der Kurzarbeit	70
2.3.3.3 Die Kurzarbeit in der empirischen Analyse	72
2.3.4 Zusammenfassung	74
2.4 Interaktionen zwischen Arbeitsmarktinstitutionen	74
2.4.1 Die arbeitsmarkttheoretischen Grundlagen	75

2.4.2 Die empirische Evaluation	80
2.4.3 Zusammenfassung	82
2.5 Die Einordnung der vorliegenden Arbeit in den aktuellen Forschungsstand	83
<b>3. Die Auswahl der Vergleichsländer – Die Arbeitsmarktentwicklung im statistischen Überblick</b>	<b>85</b>
3.1 Die Arbeitslosigkeit – Niveau und Struktur	85
3.1.1 Die Langzeitarbeitslosigkeit	85
3.1.2 Die Jugendarbeitslosigkeit	87
3.2 Die Beschäftigung – Niveau und Struktur	88
3.2.1 Die Beschäftigungsquote	89
3.2.2 Die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer	90
3.2.3 Die Beschäftigungsquote der Frauen	92
3.3 Die atypischen Beschäftigungsformen	93
3.3.1 Die befristete Beschäftigung	94
3.3.2 Die Arbeitnehmerüberlassung	95
3.3.3 Die Teilzeitarbeit	96
3.4 Die Höhe der Sozialausgaben	97
3.5 Der Gini-Koeffizient	98
3.6 Zusammenfassung	99
<b>4. Eine Inzidenzanalyse des dänischen Arbeitsmarktes</b>	<b>101</b>
4.1 Die dänischen Arbeitsmarktinstitutionen und ihre Anreizwirkungen	104
4.1.1 Der gesetzliche Beschäftigungsschutz	104
4.1.1.1 Das Design des gesetzlichen Beschäftigungsschutzes	104
4.1.1.1.1 Der Bestandsschutz normaler Beschäftigungsverhältnisse	104
4.1.1.1.2 Der Bestandsschutz atypischer Beschäftigungsverhältnisse	107
4.1.1.2 Die Anreizwirkungen des gesetzlichen Beschäftigungsschutzes	107
4.1.2 Die Arbeitslosenversicherung	109
4.1.2.1 Das Design der Arbeitslosenversicherung	109
4.1.2.1.1 Die administrative Beteiligung der Sozialpartner	109
4.1.2.1.2 Die Anspruchsvoraussetzungen	110
4.1.2.1.3 Die Leistungshöhe	110
4.1.2.1.4 Die Anspruchsdauer	111
4.1.2.1.5 Die Zumutbarkeitskriterien und Sanktionsregelungen	113
4.1.2.1.6 Die Finanzierung	114
4.1.2.2 Die Anreizwirkungen der Arbeitslosenversicherung	115
4.1.2.2.1 Die freiwillige Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenkasse	115
4.1.2.2.2 Die Leistungshöhe	116
4.1.2.2.3 Die Anspruchsdauer	117
4.1.2.2.4 Die Zumutbarkeitskriterien und Sanktionsregelungen	117
4.1.2.2.5 Die Finanzierung	118



4.1.3 Die subventionierte Beschäftigung	119
4.1.4 Die aktive Arbeitsmarktpolitik	119
4.1.4.1 Das Design der aktiven Arbeitsmarktpolitik	120
4.1.4.1.1 Die Arbeitsmarktreform von 1993	120
4.1.4.1.2 Die heutige Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik	121
4.1.4.1.3 Die Maßnahmen für arbeitslose Jugendliche	122
4.1.4.2 Die Anreizwirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik	123
4.1.4.2.1 Die Arbeitsmarktpolitik von 1994 bis 2004	125
4.1.4.2.2 Die Maßnahmen für arbeitslose Jugendliche	129
4.1.5 Die künstliche Verknappung des Arbeitsangebots	130
4.1.5.1 Das Design der Verknappungsmaßnahmen	131
4.1.5.1.1 Die Freistellung zur Kinderbetreuung	131
4.1.5.1.2 Die Freistellung zur Fortbildung	131
4.1.5.1.3 Die Freistellung für Sabbatical	132
4.1.5.1.4 Der freiwillige Vorruhestand (efterløn)	132
4.1.5.2 Die Anreizwirkungen der Verknappungsmaßnahmen	133
4.1.5.2.1 Die Urlaubsprogramme	134
4.1.5.2.2 Der freiwillige Vorruhestand (efterløn)	137
4.1.6 Das Lohnverhandlungssystem	141
4.1.6.1 Das Design des Lohnverhandlungssystems	141
4.1.6.1.1 Die Rolle der Gesetzgebung und das Drohpotential des Staates	141
4.1.6.1.2 Der Organisationsgrad der Tarifpartner	141
4.1.6.1.3 Die Reichweite von Tarifverträgen	142
4.1.6.1.4 Der Prozess der Lohnfindung	143
4.1.6.2 Die Anreizwirkungen des Lohnverhandlungssystems	145
4.1.6.2.1 Der Sozialpakt von 1987	145
4.1.6.2.2 Die kontrollierte Dezentralisierung	146
4.2 Die Interaktionen der dänischen Arbeitsmarktinstitutionen	148
4.2.1 Die Interaktionen auf der Arbeitsnachfrageseite	149
4.2.2 Die Interaktionen auf der Arbeitsangebotsseite	150
4.2.3 Die Interaktionen von Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot	152
4.3 Zusammenfassung	152
<b>5. Eine Inzidenzanalyse des schwedischen Arbeitsmarktes</b>	<b>155</b>
5.1 Die schwedischen Arbeitsmarktinstitutionen: Ein erster Überblick	158
5.1.1 Der gesetzliche Beschäftigungsschutz	158
5.1.1.1 Der Bestandsschutz normaler Beschäftigungsverhältnisse	158
5.1.1.2 Der Bestandsschutz atypischer Beschäftigungsverhältnisse	160
5.1.1.2.1 Die befristete Beschäftigung	160
5.1.1.2.2 Die Arbeitnehmerüberlassung	161
5.1.1.2.3 Die Teilzeitbeschäftigung	161
5.1.2 Die Arbeitslosenversicherung	161
5.1.2.1 Die administrative Beteiligung der Sozialpartner	162

5.1.2.2 Die Anspruchsvoraussetzungen	162
5.1.2.3 Die Leistungshöhe	163
5.1.2.4 Die Anspruchsdauer	164
5.1.2.5 Die Zumutbarkeitskriterien und Sanktionsregelungen	164
5.1.2.6 Die Finanzierung	165
5.1.3 Die subventionierte Beschäftigung	166
5.1.3.1 Der schwedische In-Work Tax Credit	166
5.1.3.2 Das Nystartsjobb-Programm	166
5.1.4 Die aktive Arbeitsmarktpolitik	167
5.1.4.1 Das Design der aktiven Arbeitsmarktpolitik	167
5.1.4.1.1 Job- und Entwicklungsgarantie	168
5.1.4.1.2 Die Jobgarantie für Jugendliche	170
5.1.4.2 Die Anreizwirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik	171
5.1.5 Die künstliche Verknappung des Arbeitsangebots	172
5.1.6 Das Lohnverhandlungssystem	173
5.1.6.1 Das Design des Lohnverhandlungssystems	173
5.1.6.1.1 Die Rolle der Gesetzgebung und das Drohpotential des Staates	173
5.1.6.1.2 Der Organisationsgrad der Sozialpartner	174
5.1.6.1.3 Der Prozess der Lohnfindung	174
5.1.6.1.4 Der gesetzliche Mindestlohn	176
5.1.6.2 Die Anreizwirkungen des reformierten Lohnverhandlungssystems	177
5.2 Die Interaktionen der schwedischen Arbeitsmarktinstitutionen	179
5.2.1 Die Interaktionen auf der Nachfrageseite	179
5.2.1.1 Die Dezentralisierung der Lohnverhandlungen und die tarifvertraglichen Mindestlöhne	180
5.2.1.2 Die tarifvertraglichen Mindestlöhne und der Beschäftigungsschutz	182
5.2.2 Die Interaktionen auf der Arbeitsangebotsseite	183
5.2.3 Die Interaktionen von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage	185
5.2.3.1 Die Reform des schwedischen Gent-Systems	185
5.2.3.1.1 Die Beitragslast der Arbeitgeber	186
5.2.3.1.2 Die Beitragslast der versicherten Arbeitnehmer	186
5.2.3.1.3 Die Anreizwirkungen im Gent-System	189
5.2.3.2 Die Matching-Prozesse auf dem schwedischen Arbeitsmarkt	192
5.3 Die schwedischen Arbeitsmarktinstitutionen in der Finanz- und Wirtschaftskrise	195
5.3.1 Die Struktur der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Vergleich zur schwedischen Bankenkrise	195
5.3.2 Die Anpassungsreaktionen auf dem schwedischen Arbeitsmarkt 1990 und 2008	197
5.3.3 Institutionelle Erklärungen	199
5.3.3.1 Die Ausgangslage vor der Krise	199
5.3.3.2 Krisenbedingte Arbeitsmarktmaßnahmen	201
5.4 Zusammenfassung	202

<b>6. Eine Inzidenzanalyse des niederländischen Arbeitsmarktes</b>	<b>205</b>
6.1 Die niederländischen Arbeitsmarktinstitutionen und ihre Anreizwirkungen	208
6.1.1 Der gesetzliche Beschäftigungsschutz	209
6.1.1.1 Das Design des gesetzlichen Beschäftigungsschutzes	209
6.1.1.1.1 Der Bestandsschutz normaler Beschäftigungsverhältnisse	209
6.1.1.1.2 Der Bestandsschutz atypischer Beschäftigungsverhältnisse	212
6.1.1.1.2.1 Die befristete Beschäftigung	213
6.1.1.1.2.2 Die Arbeitnehmerüberlassung	213
6.1.1.1.2.3 Die Teilzeitbeschäftigung	214
6.1.1.2 Die Anreizwirkungen des gesetzlichen Beschäftigungsschutzes	214
6.1.1.2.1 Der Bestandsschutz normaler Beschäftigungsverhältnisse	214
6.1.1.2.2 Der Bestandsschutz atypischer Beschäftigungsverhältnisse	216
6.1.2 Die Arbeitslosenversicherung	219
6.1.2.1 Das Design der Arbeitslosenversicherung	219
6.1.2.1.1 Die Anspruchsvoraussetzungen	219
6.1.2.1.2 Die Leistungshöhe	220
6.1.2.1.3 Die Anspruchsdauer	221
6.1.2.1.4 Die Zumutbarkeitskriterien und Sanktionsregelungen	222
6.1.2.1.5 Die Finanzierung	224
6.1.2.2 Die Anreizwirkungen der Arbeitslosenversicherung	224
6.1.2.2.1 Die Leistungshöhe und die Anspruchsdauer	224
6.1.2.2.2 Die Zumutbarkeitskriterien und Sanktionsregelungen	226
6.1.2.2.3 Die Finanzierung	227
6.1.3 Die subventionierte Beschäftigung	227
6.1.3.1 Das Design der subventionierten Beschäftigung	228
6.1.3.1.1 Das SPAK-Programm	228
6.1.3.1.2 Kurzarbeit	228
6.1.3.2 Die Anreizwirkungen des SPAK-Programms	229
6.1.4 Die aktive Arbeitsmarktpolitik	229
6.1.4.1 Das Design der aktiven Arbeitsmarktpolitik	230
6.1.4.1.1 Die heutige Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik	230
6.1.4.1.2 Die Maßnahmen für arbeitslose Jugendliche	231
6.1.4.2 Die Anreizwirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik	232
6.1.4.2.1 Die Entwicklung der niederländischen Arbeitsmarktpolitik	232
6.1.4.2.2 Der Beitrag der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik zum niederländischen Beschäftigungserfolg	234
6.1.5 Die künstliche Verknappung des Arbeitsangebots	235
6.1.5.1 Das Design der Berufsunfähigkeitsversicherung	236
6.1.5.2 Die Anreizwirkungen der Berufsunfähigkeitsversicherung	237
6.1.6 Das Lohnverhandlungssystem	239
6.1.6.1 Das Design des Lohnverhandlungssystems	239
6.1.6.1.1 Das Drohpotential des Staates	239
6.1.6.1.2 Der Organisationsgrad der Tarifpartner	239
6.1.6.1.3 Die Reichweite von Tarifverträgen	240

6.1.6.1.4 Der Prozess der Lohnfindung	240
6.1.6.1.5 Der gesetzliche Mindestlohn	242
6.1.6.2 Die Anreizwirkungen des Lohnverhandlungssystems	244
6.1.6.2.1 Die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen	244
6.1.6.2.2 Die Koordination der Lohnverhandlungen	245
6.1.6.2.3 Die Ebene der Lohnverhandlungen	246
6.1.6.2.4 Der gesetzliche Mindestlohn	247
6.2 Die Interaktionen der niederländischen Arbeitsmarktinstitutionen	249
6.2.1 Die Interaktionen auf der Nachfrageseite	250
6.2.2 Die Interaktionen auf der Arbeitsangebotsseite	252
6.2.3 Die Interaktionen zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage	254
6.3 Zusammenfassung	255
<b>7. Eine Inzidenzanalyse des deutschen Arbeitsmarktes</b>	<b>258</b>
7.1 Die deutschen Arbeitsmarktinstitutionen und ihre Anreizwirkungen	260
7.1.1 Der gesetzliche Beschäftigungsschutz	261
7.1.1.1 Das Design des gesetzlichen Beschäftigungsschutzes	261
7.1.1.1.1 Der Bestandsschutz normaler Beschäftigungsverhältnisse	261
7.1.1.1.2 Der Bestandsschutz atypischer Beschäftigungsverhältnisse	262
7.1.1.1.2.1 Die befristete Beschäftigung	263
7.1.1.1.2.2 Die Arbeitnehmerüberlassung	263
7.1.1.1.2.3 Die Teilzeitbeschäftigung	264
7.1.1.1.2.4 Die geringfügige Beschäftigung (Mini-Jobs)	264
7.1.1.1.2.5 Die Beschäftigung in der Gleitzone (Midi-Jobs)	265
7.1.1.2 Die Anreizwirkungen des gesetzlichen Beschäftigungsschutzes	266
7.1.1.2.1 Die Arbeitnehmerüberlassung	266
7.1.1.2.2 Die geringfügige Beschäftigung (Mini-Jobs)	268
7.1.2 Die Arbeitslosenunterstützung	271
7.1.2.1 Das Design der Arbeitslosenunterstützung	271
7.1.2.1.1 Das Arbeitslosengeld I	272
7.1.2.1.1.1 Die administrative Beteiligung der Sozialpartner	272
7.1.2.1.1.2 Die Anspruchsvoraussetzungen	272
7.1.2.1.1.3 Die Leistungshöhe	273
7.1.2.1.1.4 Die Anspruchsdauer	273
7.1.2.1.1.5 Die Zumutbarkeitskriterien und Sanktionsregelungen	275
7.1.2.1.1.6 Die Finanzierung	276
7.1.2.1.2 Das Arbeitslosengeld II	276
7.1.2.1.2.1 Die Administrationsstruktur	277
7.1.2.1.2.2 Die Anspruchsvoraussetzungen	277
7.1.2.1.2.3 Die Leistungshöhe	277
7.1.2.1.2.4 Die Hinzuverdienstmöglichkeiten	277
7.1.2.1.2.5 Die Anspruchsdauer	278
7.1.2.1.2.6 Die Zumutbarkeitskriterien und Sanktionsregelungen	278

7.1.2.1.2.7 Die Finanzierung	279
7.1.2.2 Die Anreizwirkungen der Arbeitslosenunterstützung	279
7.1.2.2.1 Das Arbeitslosengeld I	279
7.1.2.2.1.1 Die Anspruchsdauer	279
7.1.2.2.1.2 Die Zumutbarkeitskriterien und Sanktionsregelungen	280
7.1.2.2.2 Das Arbeitslosengeld II	282
7.1.2.2.2.1 Die Leistungshöhe	283
7.1.2.2.2.2 Die Hinzuverdienstregelungen	284
7.1.2.2.2.3 Die Zumutbarkeitskriterien und Sanktionsregelungen	285
7.1.3 Die subventionierte Beschäftigung	286
7.1.4 Die aktive Arbeitsmarktpolitik	287
7.1.4.1 Das Design der aktiven Arbeitsmarktpolitik	287
7.1.4.1.1 Die Aktivierung nach SGB III	288
7.1.4.1.1.1 Die Unterstützung bei der individuellen Arbeitsplatzsuche	288
7.1.4.1.1.2 Die Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen	288
7.1.4.1.1.3 Die Subventionierung von Beschäftigung im privaten Sektor	289
7.1.4.1.2 Die Aktivierung nach SGB II	289
7.1.4.1.3 Die Maßnahmen für arbeitslose Jugendliche	290
7.1.4.2 Die Anreizwirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik	291
7.1.4.2.1 Der Eingliederungszuschuss	292
7.1.4.2.2 Die Gründungsförderung	293
7.1.4.2.3 Die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (Ein-Euro-Jobs)	295
7.1.4.2.4 Die Maßnahmen für arbeitslose Jugendliche	297
7.1.5 Die künstliche Verknappung des Arbeitsangebots	298
7.1.5.1 Das Design der Verknappungsmaßnahmen	298
7.1.5.2 Die Anreizwirkungen der Verknappungsmaßnahmen	299
7.1.6 Das Lohnverhandlungssystem	302
7.1.6.1 Das Design des Lohnverhandlungssystems	302
7.1.6.1.1 Das Drohpotential des Staates	302
7.1.6.1.2 Der Organisationsgrad der Sozialpartner	303
7.1.6.1.3 Die Reichweite von Tarifverträgen	304
7.1.6.1.4 Der Prozess der Lohnfindung	305
7.1.6.1.5 Der gesetzliche Mindestlohn	307
7.1.6.2 Die Anreizwirkungen des Lohnverhandlungssystems	308
7.2 Das deutsche Institutionengefüge in der Finanz- und Wirtschaftskrise	312
7.2.1 Die unternehmensinternen Anpassungsstrategien	313
7.2.2 Die Zeitarbeit	313
7.2.3 Das Kurzarbeitergeld	315
7.2.3.1 Das Design des Kurzarbeitergelds	315
7.2.3.2 Die Anreizwirkungen des Kurzarbeitergelds	316
7.3 Zusammenfassung	320
<b>8. Fazit</b>	<b>322</b>

<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>324</b>
<b>Anhang</b>	<b>372</b>

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1: Die Arbeitslosenunterstützungssysteme im internationalen Vergleich	30
Tabelle 2.2: Die Lohnverhandlungssysteme im internationalen Vergleich	34
Tabelle 2.3: Gesetzliche Mindestlöhne im internationalen Vergleich	35
Tabelle 3.1: Die Arbeitsmarkt-Performance der Vergleichsländer im Überblick	100
Tabelle 4.1: Die Chronik der wichtigsten Arbeitsmarktreforemen in Dänemark	102
Tabelle 4.2: Gesetzliche und tarifvertragliche Kündigungsfristen in Dänemark	105
Tabelle 4.3: Prozentualer Anteil der verschiedenen Vertragsabschlussarten	144
Tabelle 5.1: Die Chronik der wichtigsten Arbeitsmarktreforemen in Schweden	155
Tabelle 5.2: Gesetzliche Kündigungsfristen in Schweden	160
Tabelle 5.3: Die monatlichen Abgabepflichten der Arbeitslosenkassen bei variierendem Arbeitslosigkeitsniveau	188
Tabelle 5.4: Die monatlichen Mitgliedsbeiträge in ausgewählten Arbeitslosenkassen	190
Tabelle 5.5: Jährliche Lohnentwicklung nach Tarifgebieten 2006 bis 2011	191
Tabelle 5.6: Zerlegung der krisenbedingten BIP-Rückgänge	197
Tabelle 6.1: Die Chronik der wichtigsten Arbeitsmarktreforemen in den Niederlanden	206
Tabelle 6.2: Gesetzliche Kündigungsfristen in den Niederlanden	211
Tabelle 6.3: Die Bruttoersatzraten der niederländischen Arbeitslosenversicherung	221
Tabelle 6.4: Die Anspruchsdauer der niederländischen Arbeitslosenversicherung	222
Tabelle 6.5: Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik	233
Tabelle 6.6: Der gesetzliche Mindestlohn in den Niederlanden	243
Tabelle 6.7: Das Verhältnis der untersten tarifvertraglichen Lohnstufen zum gesetzlichen Mindestlohniveau	245
Tabelle 7.1: Die Chronik der wichtigsten Arbeitsmarktreforemen in Deutschland	259
Tabelle 7.2: Gesetzliche Kündigungsfristen in Deutschland	262
Tabelle 7.3: Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung seit 1999	270
Tabelle 7.4: Das System der Arbeitslosenunterstützung vor und nach der Hartz-IV-Reform	272
Tabelle 7.5: Die Anspruchsdauer des ALG I	274
Tabelle 7.6: Bindungsgrad von Tarifverträgen	305

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Entwicklung der Arbeitslosigkeit seit 1965: Die USA und EU 15 im Vergleich	23
Abbildung 2.2: Standardisierte Arbeitslosenquote in ausgewählten südeuropäischen Ländern	25
Abbildung 2.3: Standardisierte Arbeitslosenquote in ausgewählten nordeuropäischen Ländern	26
Abbildung 2.4: Der OECD-Index über den Beschäftigungsschutz	28
Abbildung 2.5: Anspruchsvoraussetzungen für den Leistungsbezug aus der Arbeitslosenversicherung	31
Abbildung 2.6: Öffentliche Ausgaben für die Aktivierung von Arbeitslosen in Prozent am BIP	32
Abbildung 3.1: Langzeitarbeitslosigkeit in ausgewählten südeuropäischen Ländern	86
Abbildung 3.2: Langzeitarbeitslosigkeit in ausgewählten nordeuropäischen Ländern	86
Abbildung 3.3: Jugendarbeitslosigkeit in ausgewählten südeuropäischen Ländern	87
Abbildung 3.4: Jugendarbeitslosigkeit in ausgewählten nordeuropäischen Ländern	88
Abbildung 3.5: Beschäftigungsquote in ausgewählten südeuropäischen Ländern	89
Abbildung 3.6: Beschäftigungsquote in ausgewählten nordeuropäischen Ländern	90
Abbildung 3.7: Beschäftigungsquote Älterer in ausgewählten südeuropäischen Ländern	91
Abbildung 3.8: Beschäftigungsquote Älterer in ausgewählten nordeuropäischen Ländern	91
Abbildung 3.9: Beschäftigungsquote der Frauen in ausgewählten südeuropäischen Ländern	92
Abbildung 3.10: Beschäftigungsquote der Frauen in ausgewählten nordeuropäischen Ländern	93
Abbildung 3.11: Befristete Beschäftigung in ausgewählten südeuropäischen Ländern	94
Abbildung 3.12: Die befristete Beschäftigung in ausgewählten nordeuropäischen Ländern	94
Abbildung 3.13: Arbeitnehmerüberlassung in ausgewählten Ländern	95
Abbildung 3.14: Teilzeitarbeit in ausgewählten südeuropäischen Ländern	96
Abbildung 3.15: Teilzeitarbeit in ausgewählten nordeuropäischen Ländern	96
Abbildung 3.16: Öffentliche Sozialausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts in ausgewählten europäischen Vergleichsstaaten	97
Abbildung 3.17: Gini-Koeffizient in ausgewählten europäischen Vergleichsstaaten	98
Abbildung 4.1: Die Bezugsdauer der Arbeitslosenversicherung seit 1994	112
Abbildung 4.2: Jeweiliger Anteil der Mitglieder in einer Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung	115
Abbildung 4.3: Aktivierungsrate der dänischen Arbeitsmarktpolitik	123
Abbildung 4.4: Arbeitslose und Teilnehmer an Aktivierungsmaßnahmen	124
Abbildung 4.5: Die aktivierten Bezieher der Arbeitslosenversicherung aufgeteilt nach Aktivierungsprogramm	125



Abbildung 4.6: Teilnehmer der passiven Arbeitsmarktprogramme und registrierte Arbeitslose	134
Abbildung 4.7: Teilnehmer an den Urlaubsprogrammen	135
Abbildung 4.8: Die Teilnehmer am Bildungs- und Erziehungsurlaub nach vorherigem Erwerbsstatus	136
Abbildung 4.9: Jährliche Zugänge in das Efterløn-Programm nach vorherigem Erwerbsstatus und die Jugendarbeitslosigkeit	138
Abbildung 4.10: Entwicklung der Lohnstückkosten in Dänemark und in wichtigen Handelspartnerländern seit 1980	146
Abbildung 5.1: Entwicklung der Nominal- und Reallöhne sowie der Inflation	177
Abbildung 5.2: Entwicklung der Lohnstückkosten in Schweden und den Wettbewerbsländern seit 1980	178
Abbildung 5.3: Die schwedische Beveridge-Kurve	193
Abbildung 5.4: Die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts nach Quartalen: Die Schwedische Bankenkrise und die Finanz- und Wirtschaftskrise im Vergleich	196
Abbildung 5.5: Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise im Vergleich zur schwedischen Bankenkrise	198
Abbildung 5.6: Die Lohnstückkosten im Verarbeitenden Gewerbe seit 1980 im internationalen Vergleich	200
Abbildung 6.1: Die Entwicklung der Lohnstückkosten in den Niederlanden und in der Eurozone	246
Abbildung 6.2: Die niederländische Beveridge-Kurve seit 1990	249
Abbildung 7.1: Beitrag der Zeitarbeit zum Beschäftigungsaufbau	267
Abbildung 7.2: Die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengelds in Abhängigkeit des Lebensalters seit 1980	275
Abbildung 7.3: Sperrzeiten nach § 144 SGB III seit 1991	281
Abbildung 7.4: Entwicklung der Erwerbsquoten nach Altersgruppen seit 1991	300
Abbildung 7.5: Entwicklung des lohnpolitischen Verteilungsspielraums und der nominalen Tariflöhne je Stunde	311
Abbildung 7.6: Anzahl der Kurzarbeiter in Deutschland seit 1991	317
Abbildung 7.7: Arbeitsausfall in der Wirtschafts- und Finanzkrise in Beschäftigungsäquivalenten	319

## Abkürzungsverzeichnis

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (Deutschland)
AEntG	Arbeitnehmer-Entsendegesetz (Deutschland)
AFG	Arbeitsförderungsgesetz (Deutschland)
ALF	Lag om arbetslöshetsförsäkring (Gesetz über die Arbeitslosenversicherung, Schweden)
ALG	Arbeitslosengeld (Deutschland)
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (Deutschland)
AW	Average Worker
BA	Bundesagentur für Arbeit (Deutschland)
BBA	Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen (Erlass über die Arbeitsbeziehungen, Niederlande)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch (Deutschland)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Deutschland)
BW	Burgerlijk Wetboek (Bürgerliches Gesetzbuch, Niederlande)
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek (Zentrales Statistikamt, Niederlande)
CPB	Centraal Planbureau (Zentrales Forschungsinstitut, Niederlande)
DA	Dansk Arbejdsgiverforening (Dänischer Arbeitgeberverband)
d.h.	das heißt
DKK	Dänische Kronen
f.; ff.	folgende
ebd.	ebenda
et al.	et alii
etc.	et cetera
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Deutschland)
IAF	Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring (Arbeitslosenversicherungsagentur, Schweden)
IMF	International Monetary Fund (Internationaler Währungsfonds)
KSchG	Kündigungsschutzgesetz (Deutschland)
LAK	Lag om arbetslöshetskassor (Gesetz über die Arbeitslosenkassen, Schweden)
LAS	Lag om anställningsskydd (Gesetz über den Beschäftigungsschutz, Schweden)
LIFO	Last-in-First-out
LO	Landsorganisationen i Danmark (Dänischer Gewerkschaftsbund)
NAIRU	Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment (inflationstabile Arbeitslosenquote)
n.v.	nicht verfügbar
OB	Ontslagbesluit (Kündigungserlass, Niederlande)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)

OLS	<i>Ordinary Least Squares (Methode der kleinsten Quadrate)</i>
s.	siehe
S.	Seite
SEK	Schwedische Kronen
SER	Sociaal-Economische Raad (Sozialwirtschaftlicher Rat, Niederlande)
SGB	Sozialgesetzbuch (Deutschland)
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
SPAK	Specifieke Afdrachtskorting (Lohnsubventionsprogramm, Niederlande)
StvdA	Stichting van de Arbeid (Stiftung der Arbeit, Niederlande)
T-SPAK	Transitions-Specifieke Afdrachtskorting (Lohnsubventionsprogramm, Niederlande)
TVG	Tarifvertragsgesetz (Deutschland)
TzBfG	Teilzeit- und Befristungsgesetz (Deutschland)
u.a.	unter anderem
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (Sozialversicherungsagentur, Niederlande)
vgl.	vergleiche
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (Gesetz zur Erwerbsunfähigkeitsrente, Niederlande)
WIA	Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (Gesetz zur geminderten Erwerbsfähigkeit, Niederlande)
WMM	Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Mindestlohngesetz, Niederlande)
WW	Werkloosheidswet (Arbeitslosengesetz, Niederlande)
z. B.	zum Beispiel
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

# 1. Einleitung

Die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes zu gewährleisten, ist eine zentrale politische Aufgabe. Die Chance, erwerbstätig zu sein, prägt die Zufriedenheit und gesellschaftliche Teilhabe eines Einzelnen.<sup>1</sup> Das Erwerbseinkommen stellt für viele Menschen die finanzielle Lebensgrundlage dar und ist entsprechend bedeutsam für die Prävention von Armut. Auch die finanzielle Stabilität eines Wohlfahrtsstaates beruht auf der wirksamen Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Je mehr Personen beschäftigt sind, desto geringer sind die Ausgaben des sozialen Sicherungssystems. Dessen Leistungsspektrum kann wiederum durch die Einnahmen aus den erhobenen Steuer- und Beitragszahlungen nachhaltig gesichert werden.<sup>2</sup>

Die vorliegende Arbeit setzt sich zum Ziel, institutionelle Stellschrauben auf dem Arbeitsmarkt zu identifizieren, die zu seiner verbesserten Funktionsfähigkeit beitragen. Dazu werden vier Beispiele einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik herangezogen. In Dänemark und Schweden, in den Niederlanden und in Deutschland ist es jeweils gelungen, die Arbeitslosigkeit von einem historischen Höchststand ausgehend nachhaltig zu senken. In diesen Ländern liegt das Beschäftigungsniveau aktuell deutlich oberhalb des Durchschnitts der EU 15.

Zudem war die Beschäftigungspolitik in den Vergleichsländern in jüngerer Vergangenheit von signifikanten Reformen gekennzeichnet, die ein geeignetes Feld für eine komparative politische Analyse bieten. Um die Effekte der Arbeitsmarktinstitutionen bewerten zu können, bedarf es der Anwendung volkswirtschaftlichen Instrumentariums. Daher werden in Kapitel 2 die aktuellen theoretischen und empirischen Erkenntnisse der Arbeitsmarktforschung präsentiert. Als potentielle Determinanten der internationalen Arbeitslosigkeitsentwicklung werden ausgewählte Institutionen des Arbeitsmarktes vorgestellt: der gesetzliche Beschäftigungsschutz, die Arbeitslosenversicherung, die aktive Arbeitsmarktpolitik einschließlich der staatlichen Lohnsubventionen, das System der Lohnverhandlungen sowie die gesetzlichen Mindestlöhne (Unterkapitel 2.1).

Die Literaturdiskussion gliedert sich dabei entsprechend der drei wesentlichen wissenschaftlichen Ansätze, die die Wirkungen der Institutionen auf die Arbeitslosigkeit untersuchen: Unterkapitel 2.2 erschließt zunächst theoretisch die direkten Effekte der Institutionen auf das Arbeitslosigkeitsniveau und beleuchtet anschließend ihre empirische Relevanz. Das Zusammenspiel zwischen externen Schocks und den institutionellen

---

<sup>1</sup> Vgl. Layard (2005), S. 67 f.

<sup>2</sup> Vgl. Eichhorst et al. (2008a), S. 3 f.

Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes steht im Fokus des Abschnitts 2.3. In Abschnitt 2.4 werden potentielle Interaktionen zwischen einzelnen Arbeitsmarktinstitutionen beleuchtet.

Das 2. Kapitel dient gemeinsam mit der statistischen Arbeitsmarktdiskussion (Kapitel 3) als wissenschaftliche Basis für den Hauptteil dieser Arbeit: die Inzidenzanalyse der vier ausgewählten Arbeitsmärkte (Kapitel 4 bis 7).

Für ein jeweiliges Land werden die relevanten Charakteristiken des institutionellen Rahmens zunächst deskriptiv dargestellt. Jede Inzidenzanalyse konzentriert sich anschließend auf die Arbeitsmarktreflexionen, die aufgrund ihres engen zeitlichen Zusammenhangs ursächlich für den Beschäftigungsaufschwung sein könnten. Länderspezifisch werden unterschiedliche Arbeitsmarktinstitutionen als besonders relevant eingestuft. Die ökonomischen Anreizwirkungen werden anhand des aktuellen Forschungsstandes und geeigneter statistischer Kennzahlen diskutiert und bewertet.

Aufbauend auf der isolierten Betrachtung einzelner institutioneller Stellschrauben werden die noch jungen Erfahrungen und Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise einbezogen. In Schweden und in Deutschland ist die Arbeitslosigkeit deutlich geringer angestiegen, als angesichts des drastischen Output-Rückgangs zu vermuten gewesen wäre. Haben hier bestimmte Arbeitsmarktinstitutionen, wie z. B. das Instrument der Kurzarbeit, die Schockwirkung abmildern können?

Auch potentielle Interaktionseffekte innerhalb eines nationalen Institutionengefüges werden beleuchtet. Am dänischen Flexicurity-Modell lässt sich die Relevanz wie auch die Komplexität der Wechselwirkungen einzelner Institutionen besonders gut veranschaulichen. Auch die Reform des schwedischen Gent-Systems intendiert, gezielt einen Interaktionseffekt zwischen der Arbeitslosenversicherung und dem Lohnverhandlungssystem zu nutzen, um das Beschäftigungswachstum zu fördern. Das niederländische Polder-Modell fußt auf einem zentralen und fest verankerten Korporatismus, der eine themenübergreifende Kompromissfindung bei arbeitsmarkt- und lohnpolitischen Kontroversen erleichtert.

Mit dem Fazit soll schließlich eine zusammenfassende Antwort gegeben werden auf die Motivation, die dieser Arbeit zugrunde liegt: Was lässt sich von beschäftigungspolitisch erfolgreichen Ländern lernen?

## 2. Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktinstitutionen: Potentielle Wirkungszusammenhänge

Im ökonomischen Sinne herrscht unfreiwillige Arbeitslosigkeit, „wenn das Arbeitsangebot die Arbeitsnachfrage bei den herrschenden Bedingungen übersteigt: Erwerbspersonen, die zum herrschenden Lohnsatz bereit sind zu arbeiten, finden keinen Arbeitsplatz. Das Arbeitsangebot (Erwerbspersonenpotential) setzt sich hierbei zusammen aus der Zahl der Erwerbstätigen und der Zahl der Arbeitslosen. Die Arbeitsnachfrage wiederum stellt die Summe der Erwerbstätigen und den offenen Stellen dar.“<sup>3</sup>

Bei der Interpretation der Arbeitslosigkeit wird zwischen einer *konjunkturellen* und einer *strukturellen* Komponente unterschieden. Die *konjunkturelle* Arbeitslosigkeit beschreibt kurzfristige Niveauschwankungen, die in Abhängigkeit des Konjunkturzyklus und des sich daraus ergebenden, wellenförmig verlaufenden Auslastungsgrades der Produktionskapazitäten entstehen. Die *strukturelle* Arbeitslosigkeit, auch als „natürliche Arbeitslosigkeit“ oder „NAIRU“ (Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment) bezeichnet, definiert das Arbeitslosigkeitsniveau, das langfristig mit einer konstanten Inflationsrate einhergeht.<sup>4</sup> Das NAIRU-Konzept zielt darauf ab, die konjunkturbedingten Schwankungen der Arbeitslosigkeit auszublenden. Liegt die Arbeitslosigkeit oberhalb der NAIRU, kann ihr Niveau gesenkt werden, indem die Güternachfrage ausgeweitet wird, ohne dass ein Inflationsanstieg zu befürchten ist. Liegt die Arbeitslosigkeit jedoch unterhalb des NAIRU-Niveaus, erzeugt eine Ausweitung der Güternachfrage auch einen Anstieg der Inflation. In diesem Fall kann eine inflationsneutrale Senkung der Erwerbslosigkeit nur über eine Absenkung der strukturellen Arbeitslosigkeit, also der NAIRU selbst erreicht werden.

Das Niveau der NAIRU zu bestimmen, ist keineswegs trivial und erfordert eine Vielzahl modelltheoretischer Annahmen.<sup>5</sup> Es existieren verschiedene Modellansätze, die Unsicherheit bezüglich nicht beobachtbarer Variablen ist sehr hoch und Datenrevisionen erschweren eine konsistente Darstellung des Verlaufsbilds.<sup>6</sup> Entsprechend divergieren die Schätzergebnisse, die die OECD, der IMF und die Europäische Kommission für einzelne Staaten erzielen, zum Teil sehr stark.<sup>7</sup> Insgesamt sind die Ergebnisse von NAIRU-Schätzungen mit großer Vorsicht

---

<sup>3</sup> Gabler (2013).

<sup>4</sup> Vgl. Beissinger (2003), S. 411 f.

<sup>5</sup> Eine Übersicht über die theoretischen Modellansätze und die konzeptionellen Probleme liefert Beissinger (2003), S. 413 ff.

<sup>6</sup> Vgl. European Central Bank (2012), S. 78.

<sup>7</sup> Vgl. ebd., S. 80. Für Spanien schätzt die OECD eine strukturelle Arbeitslosigkeit von knapp 13 Prozent im Jahr 2010, während der IMF ein Niveau von knapp 16 Prozent schätzt. Für Portugal ergibt die OECD-Schätzung ein Niveau von etwa 8 Prozent, während die Europäische Kommission gut 11 Prozent und der IMF knapp 13 Prozent schätzen.

zu interpretieren.<sup>8</sup> Daher werden die unterschiedlichen Modellansätze an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt. Jedoch liefern die Schätzergebnisse der internationalen Organisationen bestätigende Indizien, dass das Niveau der strukturellen Arbeitslosigkeit in den vier Vergleichsländern ausgehend von einem jeweiligen Maximum (zum Teil deutlich) reduziert werden konnte.<sup>9</sup>

Die internationale Divergenz in der Arbeitslosigkeitsentwicklung ist ein elementarer Ansatzpunkt, um die Ursachen für eine hohe *strukturelle* Arbeitslosigkeit zu identifizieren. In Europa ist seit dem Beginn der 1970er Jahre bis 1985 ein kontinuierlicher Aufwärtstrend zu beobachten (Abbildung 2.1). Der gleichzeitige drastische Anstieg der amerikanischen Arbeitslosigkeit in den Jahren 1973-75 und 1980-83 lässt bereits global wirkende makroökonomische Schocks als Ursache vermuten. Tatsächlich erzielt die Literatur weitgehend Übereinkunft, dass die negative Entwicklung innerhalb dieser Zeiträume vor allem in den beiden Ölkrisen der Jahre 1973 und 1979/80 begründet lag. Der massive Ölpreisanstieg sowie der gleichzeitig einsetzende signifikante Rückgang des Produktivitätswachstums verteuerten die Produktion und ließen die Erwerbslosigkeit weltweit ansteigen.<sup>10</sup>

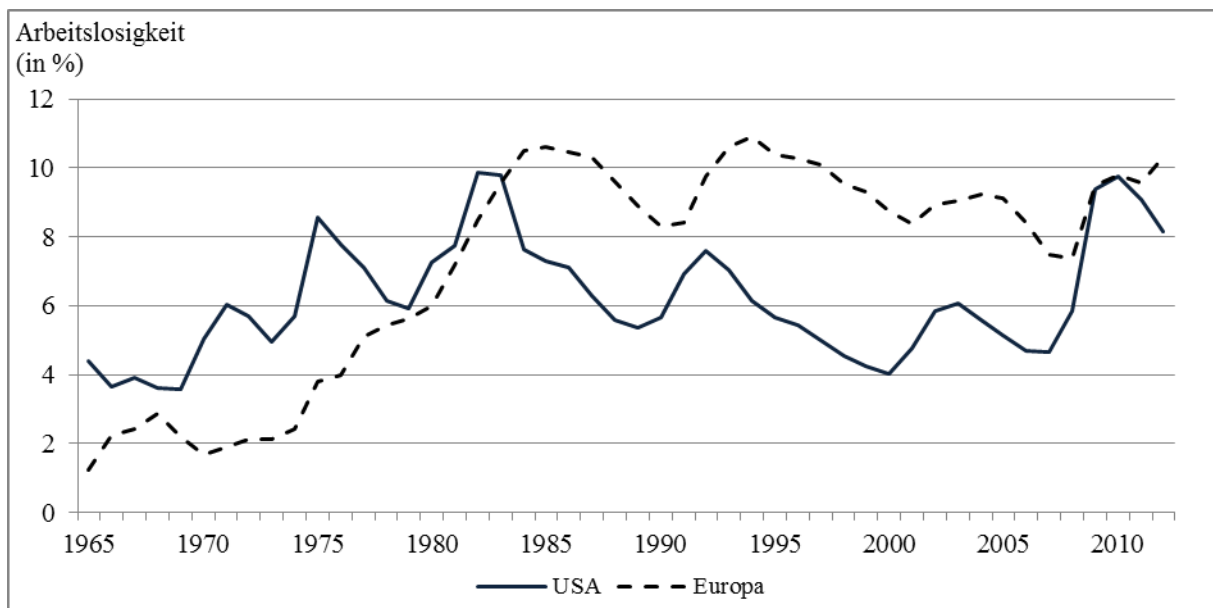


Abbildung 2.1: Entwicklung der Arbeitslosigkeit seit 1965: Die USA und EU 15 im Vergleich  
Anmerkungen: Daten für die Erwerbsbevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren. Europa umfasst alle europäischen Länder, die Mitglied in der OECD sind.

Datenquelle: OECD Online Employment Database.

<sup>8</sup> Vgl. SVR (2007), S. 325.

<sup>9</sup> Im Falle Schwedens ist das Ergebnis allerdings nicht ganz eindeutig. Vgl. Guichard, Rusticelli (2011), S. 17 ff., und Orlandi (2012), S. 22. Wichtige Referenzen für den deutschen Arbeitsmarkt sind SVR (2007), S. 323 ff., Fitzenberger et al. (2007) und Franz (2005 und 2000).

<sup>10</sup> Vgl. Blanchard (2006), S. 13 ff.

Nach 1983 fand die Arbeitslosigkeit in Europa – im auffälligen Gegensatz zu den USA – nicht zu ihrem niedrigen Ausgangswert zurück, sondern verharrte auf einem relativ hohen Niveau. Da die genannten Schocks die industrialisierten Länder weltweit in nahezu gleichem Ausmaß getroffen hatten, konnten sie nicht länger als alleinige Erklärung für die divergierende Entwicklung dienen. In den wissenschaftlichen und politischen Fokus rückten fortan nationale Bestimmungsfaktoren, die die strukturellen Anpassungsprozesse hemmten, dadurch die Schockwirkung verlängerten und folglich zu einer persistenten Arbeitslosigkeit führten. So identifizieren Bruno und Sachs (1985) reale und nominale Lohnrigiditäten in den nationalen Tarifverhandlungssystemen, die ein dauerhaft gebremstes Lohnwachstum verhinderten. Eine an den Produktivitätsfortschritt angepasste Lohnsetzung wäre jedoch erforderlich gewesen, um die Produktionskosten zu stabilisieren und den Anstieg der Arbeitslosigkeit abzumildern.<sup>11</sup>

Auch im Laufe der 1990er Jahre blieb die Arbeitslosigkeit in den USA zum Teil deutlich hinter dem europäischen Niveau zurück. Im Diskussionszentrum stand der Vergleich zwischen dem erfolgreichen und flexiblen amerikanischen Modell mit den stärker regulierten europäischen Arbeitsmärkten.<sup>12</sup> Die so genannte „Eurosclerose“ verschärfte den politischen Handlungsdruck.<sup>13</sup>

Im Auftrag und unter intensiver Mitwirkung ihrer Mitgliedsstaaten erarbeitete die OECD Anfang der 1990er Jahre eine umfassende Strategie zur Bekämpfung der strukturellen Arbeitslosigkeit. Die im Jahr 1994 veröffentlichte „Jobs Study“ machte insbesondere die arbeitsmarktrelevanten Institutionen für die verbreitete Erwerbslosigkeit verantwortlich.<sup>14</sup> Demnach verhinderten die geltenden rigiden Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes eine flexible Anpassung von Löhnen und Erwerbstätigkeit, die jedoch unerlässlich sei, um positive Beschäftigungsergebnisse erreichen zu können. In ihren zehn grundlegenden Handlungsempfehlungen riet die OECD eindringlich u. a. zu einer Flexibilisierung der Arbeitszeit und der Lohnkosten, zu einer Reform des Beschäftigungsschutzes und der sozialen Sicherungssysteme sowie zu einer Stärkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

---

<sup>11</sup> S. Bruno, Sachs (1985), S. 178 ff.

<sup>12</sup> Vgl. Blau, Kahn (1999), S. 1400 ff.

<sup>13</sup> Der Begriff geht auf Giersch (1985) zurück.

<sup>14</sup> OECD (1994).



Parallel zur OECD-Studie wurde zunehmend deutlich, dass das Problem einer persistent hohen Arbeitslosigkeit nicht als gesamteuropäisches Phänomen anzusehen war – das Verlaufsbild entwickelte sich nach 1985 sehr divergent (Abbildungen 2.2 und 2.3).<sup>15</sup>

Nach einem fortwährenden Anstieg lag die französische und die italienische Arbeitslosenquote zwischen 1993 und 1999 über 10 Prozent. Die spanische Arbeitslosigkeit lag im Zeitraum von 1984 bis 1998 sogar nahezu kontinuierlich über 15 Prozent. In den späten 1990er Jahren beginnend gelang in Italien ein Abbau der Arbeitslosigkeit von über 11 auf gut 6 Prozent in 2007. Währenddessen verharrte die Erwerbslosigkeit in Frankreich auf einem hohen Niveau. Seit dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise ist die Arbeitslosigkeit in den drei südeuropäischen Vergleichsländern fortwährend angestiegen. Im Jahr 2012 lag die Arbeitslosigkeit in Italien bei 10,7 Prozent, in Frankreich bei 10,3 Prozent und in Spanien bei 25,1 Prozent.

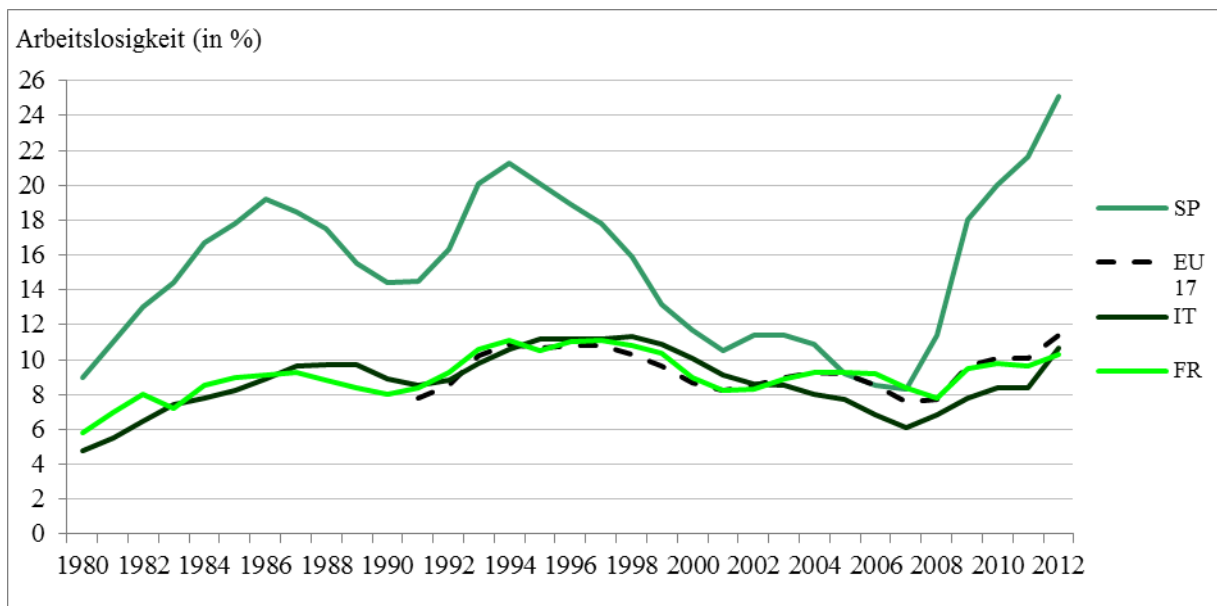


Abbildung 2.2: Standardisierte Arbeitslosenquote in ausgewählten südeuropäischen Ländern  
Anmerkungen: Anteil der Arbeitslosen an der zivilen Erwerbsbevölkerung, die sich aus allen zivilen Beschäftigten inklusive Selbständiger und unbezahlt helfender Familienangehöriger und Arbeitslosen zusammensetzt. Daten für die Eurozone erst ab 1991 verfügbar.

Quelle: OECD Online Employment Database.

<sup>15</sup> Die Abbildungen weisen die von der OECD standardisierten Arbeitslosenquoten aus. Als Vergleichswert dient jeweils die Eurozone (rote Linie). Dänemark und Schweden sind nicht Mitglied der Eurozone. Für die EU 15 wird die standardisierte Arbeitslosenquote jedoch nicht kalkuliert.

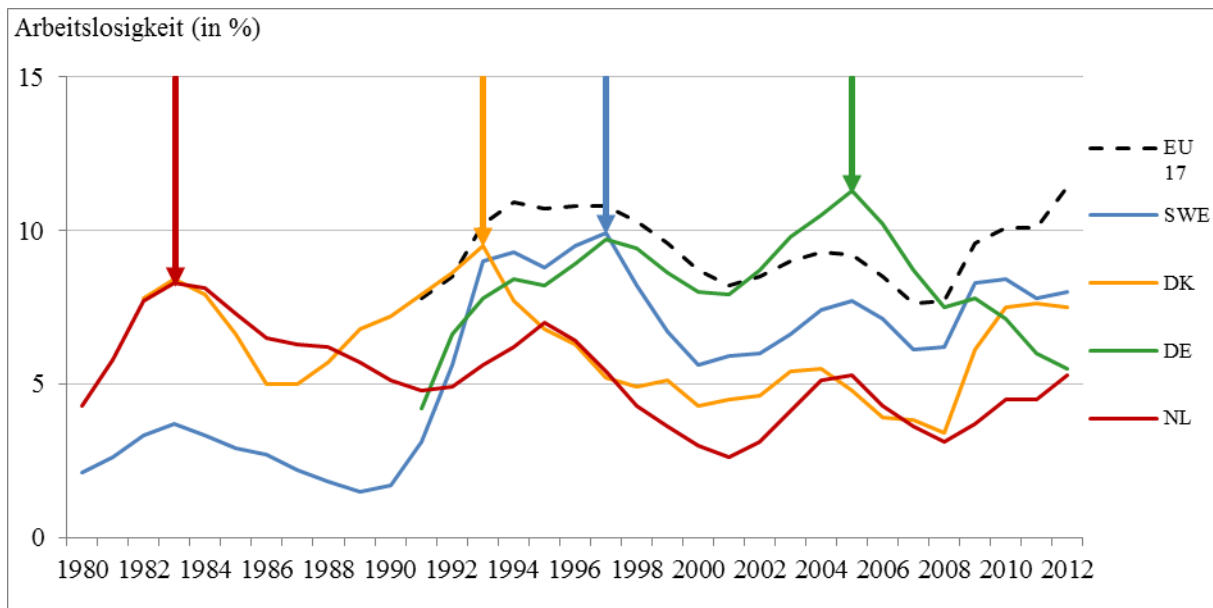


Abbildung 2.3: Standardisierte Arbeitslosenquote in ausgewählten nordeuropäischen Ländern  
 Anmerkungen: Anteil der Arbeitslosen an der zivilen Erwerbsbevölkerung, die sich aus allen zivilen Beschäftigten inklusive Selbständiger und unbezahlt helfender Familienangehöriger und Arbeitslosen zusammensetzt. Daten für Dänemark ab 1982, für Deutschland und die Eurozone ab 1991 verfügbar.  
 Quelle: OECD Online Employment Database.

Erheblich positiver ist das Verlaufsbild der ausgewählten Beispielländer zu beurteilen. Ausgehend von einem jeweiligen Maximum konnte die Arbeitslosigkeit in den Niederlanden seit 1983, in Dänemark seit 1993 und in Schweden seit 1997 nachhaltig gesenkt werden. Im gesamten Beobachtungszeitraum übertraf allein Deutschland von 2002 bis 2007 das durchschnittliche Arbeitslosigkeitsniveau der Eurozone. Seit 2005 hat sich die Arbeitslosigkeit aber auch hier deutlich zurückgebildet.

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise ließ die Erwerbslosigkeit auch in den nordeuropäischen Staaten anwachsen. Dennoch lag die Arbeitslosenquote in Schweden (8 Prozent) und in Dänemark (7,5 Prozent) im Jahr 2012 nach wie vor signifikant unter dem Durchschnittswert der Eurozone. In den Niederlanden betrug die Arbeitslosenquote 5,3 Prozent.

Während also die ausgewählten nordeuropäischen Vergleichsstaaten ihre Arbeitslosenquoten nachhaltig auf ein Niveau unterhalb des Durchschnitts der Länder im Euroraum reduzieren konnten, waren die südlichen Länder im Kampf gegen die Erwerbslosigkeit deutlich weniger erfolgreich. Diese innereuropäischen Erfahrungsunterschiede bekräftigten die wissenschaftliche Forschung in ihrer Zielsetzung, beschäftigungsfreundliche Rahmenregelungen und Reformschritte zu identifizieren, um ein staatenübergreifendes Lernen in der politischen Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu ermöglichen. Um dem Erklärungsgehalt der Institutionen für die Ergebnisse des Arbeitsmarktes empirisch

nachgehen zu können, fehlte es jedoch zunächst an einer hinreichenden Datengrundlage.<sup>16</sup> Bevor die seither erzielten Forschungsfortschritte in den Unterabschnitten 2.2 bis 2.4 dargestellt werden, präsentiert das folgende Unterkapitel die wesentlichen Indikatoren, die die Gestaltungsmerkmale der Arbeitsmarktinstitutionen messbar machen.

## **2.1 Arbeitsmarktinstitutionen im internationalen Vergleich**

Blau, Kahn (1999) definieren Arbeitsmarktinstitutionen als „ein System von Gesetzen, Programmen und Konventionen, die auf das Arbeitsmarktgeschehen einwirken können und bewirken, dass der Arbeitsmarkt anders funktioniert als ein Wettbewerbsmarkt“<sup>17</sup>. Eine konkreter gefasste begriffliche Abgrenzung erweist sich als schwierig. Unzählige gesetzliche Bestimmungen beeinflussen den Arbeitsmarkt, auch wenn ihre originäre Regelungsintention nicht in den Interaktionen auf dem Arbeitsmarkt begründet liegen mag.<sup>18</sup>

Die theoretische und empirische Literatur greift daher zumeist auf eine einfache Auflistung von Arbeitsmarktinstitutionen zurück, die eine unmittelbare regulierende Wirkung auf den Arbeitsmarkt haben. Dies sind der gesetzliche Beschäftigungsschutz, die Arbeitslosenunterstützung, die aktive Arbeitsmarktpolitik, die Lohnverhandlungssysteme und der Gewerkschaftseinfluss sowie die gesetzlichen Mindestlöhne.<sup>19</sup> Diese Institutionen liefern Anreize und Beschränkungen für das individuelle Verhalten auf dem Arbeitsmarkt und bestimmen über das Zusammenspiel von Nachfrage und Angebot das gleichgewichtige Lohn- und Beschäftigungsniveau.<sup>20</sup>

In den folgenden Abschnitten sollen die Arbeitsmarktinstitutionen international vergleichend vorgestellt werden. Es wird deutlich, dass sie treffend als janusköpfig bezeichnet werden können.<sup>21</sup> Einerseits sollen sie die Absicherung gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit sowie die Stabilität von Einkommen und Beschäftigung gewährleisten und damit Marktfehler bekämpfen, die ein freier Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt verursachen würde.<sup>22</sup>

---

<sup>16</sup> Vgl. Eichhorst et al. (2008b), S. 7. Wichtige theoretische Grundsteine waren bereits von Layard et al. (1991) gelegt worden.

<sup>17</sup> Blau, Kahn (1999), S. 1400 f. Ähnliche Definitionen verwenden auch Freeman (1998) und Nickell, Layard (1999).

<sup>18</sup> Vgl. Nickell, Layard (1999), S. 3037. Während beispielsweise die gesetzlichen Ladenöffnungszeiten vorwiegend den Produktmarkt betreffen, entfalten sie gleichzeitig eine Schutzfunktion für die Arbeitnehmer.

<sup>19</sup> Häufig werden auch die auf den Faktor Arbeit erhobenen Steuern und Abgaben dazu gezählt, obwohl sie keinen direkten, den Arbeitsmarkt regulierenden Charakter haben. Sie sollen in der vorliegenden Arbeit jedoch insbesondere deshalb weitgehend ausgeblendet werden, da sie vorausblickend auf die vier Länderanalysen (Kapitel 4-7) einen eher geringen Erklärungsgehalt bieten. Ihre Diskussion müsste jedoch unausweichlich derart umfangreich erfolgen, dass die argumentative Stringenz der Arbeit geschwächt würde.

<sup>20</sup> Dabei betrachten die Arbeitsmarktakteure die Institutionen als gegeben. Vgl. Boeri, van Ours (2008), S. 3f.

<sup>21</sup> Vgl. Eichhorst, Konle-Seidl (2005), S. 5.

<sup>22</sup> Vgl. Agell (1999), F149 ff.

Andererseits beeinträchtigen sie die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes an die sich verändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.<sup>23</sup>

### 2.1.1 Der gesetzliche Beschäftigungsschutz

Der Beschäftigungsschutz umfasst sämtliche Normen und Vorschriften, die auf die Sicherung bestehender Arbeitsverträge ausgerichtet sind und die das Verfahren bei einer geplanten Mitarbeiterentlassung festlegen. Besondere Bedeutung haben die Kündigungsfristen und die Abfindungszahlungen sowie die Kriterien der Sozialauswahl, die bei einer Kündigung aus betrieblichen Gründen die auszuwählenden Mitarbeiter bestimmen. In der Regel schreiben nationale Gesetze Mindestbestimmungen vor, die durch tarif- oder auch einzelvertragliche Regelungen ergänzt werden können.<sup>24</sup>

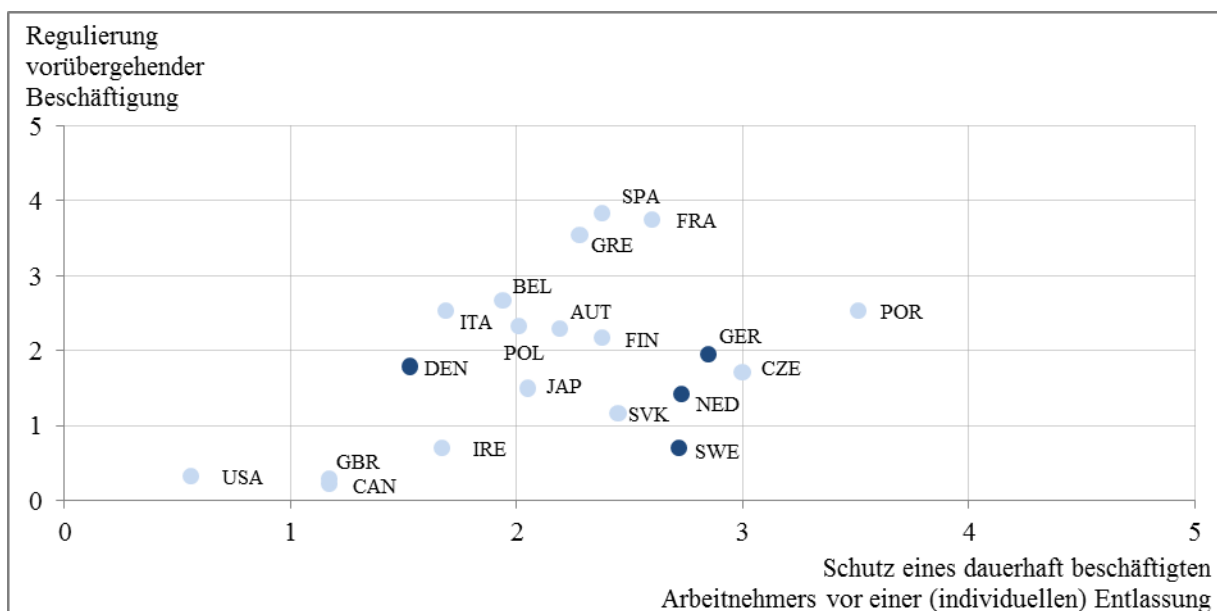


Abbildung 2.4: Der OECD-Index über den Beschäftigungsschutz

Anmerkungen: Der OECD-Indikator wird auf einer Skala von 0 (geringste Restriktionen) bis 6 (strikteste Restriktionen) bemessen. In den Ländern, deren Datenpunkt nahe am Koordinatenursprung liegt, ist die gesetzliche Regulierungsdichte sehr gering – sowohl bei der vorübergehenden als auch bei der dauerhaften Beschäftigung. In den Ländern, deren Datenpunkt weit nordöstlich liegt, sind sowohl die vorübergehenden als auch die dauerhaften Beschäftigungsverhältnisse strikt reglementiert. Der Indikator über den Schutz eines dauerhaft beschäftigten Arbeitnehmers vor einer (individuellen) Entlassung (x-Achse) ergibt sich aus drei gleichgewichteten Indikatoren, die den Aufwand im regulären Entlassungsverfahren, die Kündigungsfristen und Abfindungen bei individuellen Entlassungen sowie die Schwierigkeit einer Entlassung bemessen. Daten für 2008. Der Indikator über vorübergehende Beschäftigungsformen (y-Achse) fasst zu gleichen Teilen die Regulierungsintensität von befristeter Beschäftigung und Zeitarbeit zusammen.

Quelle: OECD Online Database.

Um einen internationalen Vergleich zu ermöglichen, hat die OECD einen Indikator entwickelt, der die Stringenz der nationalen Vorschriften skaliert. Abbildung 2.4 stellt die

<sup>23</sup> Vgl. Siebert (1997), S. 53.

<sup>24</sup> Vgl. Deelen et al. (2006), S. 15 f.

Regulierungsintensität eines normalen Arbeitsverhältnisses mit der Regulierung von atypischen Beschäftigungsformen gegenüber.

Abbildung 2.4 veranschaulicht den geringen Kündigungsschutz in den angelsächsischen Ländern. In den vier Vergleichsländern herrscht eine mittlere Regulierungsintensität. Ins Auge fällt lediglich die eher geringe Absicherung von Normalarbeitsverhältnissen in Dänemark und von atypischen Beschäftigungsformen in Schweden. In den südeuropäischen Ländern ist die Auflösung eines Beschäftigungsverhältnisses mit relativ strikten Auflagen verbunden.

### **2.1.2 Die Arbeitslosenversicherung**

Die Arbeitslosenunterstützung bietet den Arbeitnehmern, die ihren Arbeitsplatz verloren haben, eine finanzielle Ersatzleistung.<sup>25</sup> Ein derartiges Sicherheitsnetz haben mittlerweile alle OECD-Mitgliedsstaaten installiert. Grundsätzlich wird zwischen der Arbeitslosenversicherung, der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfeleistungen unterschieden.<sup>26</sup>

Die Zuwendungen aus der Arbeitslosenversicherung stehen denjenigen Personen zu, die – obligatorisch oder freiwillig – über einen bestimmten Zeitraum Beiträge in einen Versicherungsfonds einbezahlt haben und neben dieser Anwartschaftszeit zudem die relevanten administrativen Bezugskriterien erfüllen. Die Leistungen bemessen sich proportional nach der Höhe des zuvor erzielten Arbeitsentgelts und werden für eine festgeschriebene Dauer der Arbeitslosigkeit gewährt. Verstößt der Erwerbslose während des Bezugs der Versicherungsleistung gegen gesetzliche Zumutbarkeitsregelungen, die ihm eine bestimmte Eigeninitiative bei der Jobsuche abverlangen, so hat er mit einer Leistungskürzung zu rechnen.

Diejenigen Personen, die keinen Anspruch auf die Versicherungsleistung erworben haben bzw. deren Anspruchsperiode abgelaufen ist, sind auf die Zahlungen der Arbeitslosenhilfe angewiesen, die typischerweise pauschal berechnet und unabhängig von einer vorherigen Beitragsperiode gewährt werden. Die Arbeitslosenhilfe kann auch in das Sozialhilfesystem eingebettet sein, in dem der Einkommensersatz zeitlich unbefristet aber bedarfsabhängig gewährt wird.

---

<sup>25</sup> Vgl. zu den Ausführungen dieses Absatzes Boeri, van Ours (2008), S. 225 ff.

<sup>26</sup> Zugunsten einer konsistenten Abgrenzung bezieht sich die Arbeit im Folgenden auf die Analyse der staatlichen Arbeitslosenversicherungssysteme. Ferner kann eine detaillierte Einbeziehung der vielfältigen und oftmals individuell bemessenen Arbeitslosen- und Sozialhilfeleistungen in dieser Arbeit aus Komplexitätsgründen nicht erfolgen.

Tabelle 2.1: Die Arbeitslosenunterstützungssysteme im internationalen Vergleich

	Nettoersatzraten für Alleinstehende ohne Kinder im Jahr 2011								Bezugsdauer der Arbeitslosenversicherung***	Rang
	zu Beginn der Arbeitslosigkeit*				im 60. Monat der Arbeitslosigkeit**					
	67 % AW	Rang	150 % AW	Rang	67 % AW	Rang	150 % AW	Rang		
<b>Belgien</b>	85	1	47	8	68	4	37	5	unbegrenzt	1
<b>Dänemark</b>	83	2	41	13	79	1	42	1	24	2
<b>Spanien</b>	79	4	40	14	32	14	16	14	24	2
<b>Portugal</b>	75	6	75	2	25	18	13	17	24	2
<b>Finnland</b>	57	16	46	9	60	8	32	7	23	5
<b>Frankreich</b>	69	7	69	3	47	12	23	13	23	6
<b>Niederlande</b>	76	5	58	5	73	3	38	4	18	7
<b>Polen</b>	52	18	24	19	32	14	15	16	18	7
<b>Irland</b>	50	19	28	18	74	2	41	3	15	9
<b>Schweden</b>	66	10	34	16	61	7	32	7	14	10
<b>Luxemburg</b>	83	2	77	1	63	6	34	6	12	11
<b>Deutschland</b>	59	15	57	6	47	12	24	12	12	11
<b>Griechenland</b>	49	20	24	19	0	20	0	20	12	11
<b>Japan</b>	68	8	45	10	64	5	30	9	10	14
<b>Österreich</b>	55	17	45	10	53	10	42	1	9	15
<b>Kanada</b>	64	12	43	12	31	16	16	14	9	15
<b>Italien</b>	68	8	40	14	0	20	0	20	7	17
<b>Großbritannien</b>	19	21	9	21	55	9	27	10	6	18
<b>Tschech. Rep.</b>	65	11	52	7	49	11	25	11	6	18
<b>Slowak. Rep.</b>	62	13	67	4	27	17	13	17	6	18
<b>USA</b>	60	14	33	17	10	19	5	19	6	18

Anmerkungen: Alle Daten sind kalkuliert für einen 40-jährigen Alleinstehenden ohne Kinder und einer Erwerbshistorie von 22 Jahren. Average Worker (AW): Ein erwachsener Vollzeitmitarbeiter in der Privatwirtschaft, dessen Lohneinnahmen dem Durchschnitt der in der Privatwirtschaft beschäftigten Lohnempfänger entsprechen. Daten für 2011.

\* Die Nettoersatzraten bemessen die Arbeitslosenunterstützung im Verhältnis zum vorherigen Einkommen nach Abzug von Steuern und Sozialbeiträgen. Individuelle Ansprüche auf weitere Sozialleistungen, wie z. B. Wohngeld bleiben unberücksichtigt.

\*\* Die Nettoersatzraten bemessen die Arbeitslosenunterstützung im Verhältnis zum vorherigen Einkommen nach Steuern und inklusive Sozialhilfe und Wohngeld im 60. Monat des Leistungsbezugs.

\*\*\* In Monaten.

Quelle: OECD Tax benefits models.

Je nach betrachteter Variable sind die OECD-Staaten im internationalen Vergleich unterschiedlich positioniert. Die dänische Unterstützungsleistung fällt für Geringverdiener und Langzeitarbeitslose relativ hoch aus. Die Niederlande sind in sämtlichen der dargestellten Kategorien im oberen Drittel der aufgeführten Staaten zu finden. Weniger deutlich als in den anderen drei Vergleichsstaaten differieren die deutschen Nettoersatzraten für Gering- und Besserverdiener. Mit einer Bezugsdauer der Arbeitslosenversicherung von zwölf Monaten befindet sich Deutschland im internationalen Vergleich zwar im Mittelfeld, unter den vier Vergleichsstaaten jedoch am Ende der Rangordnung.

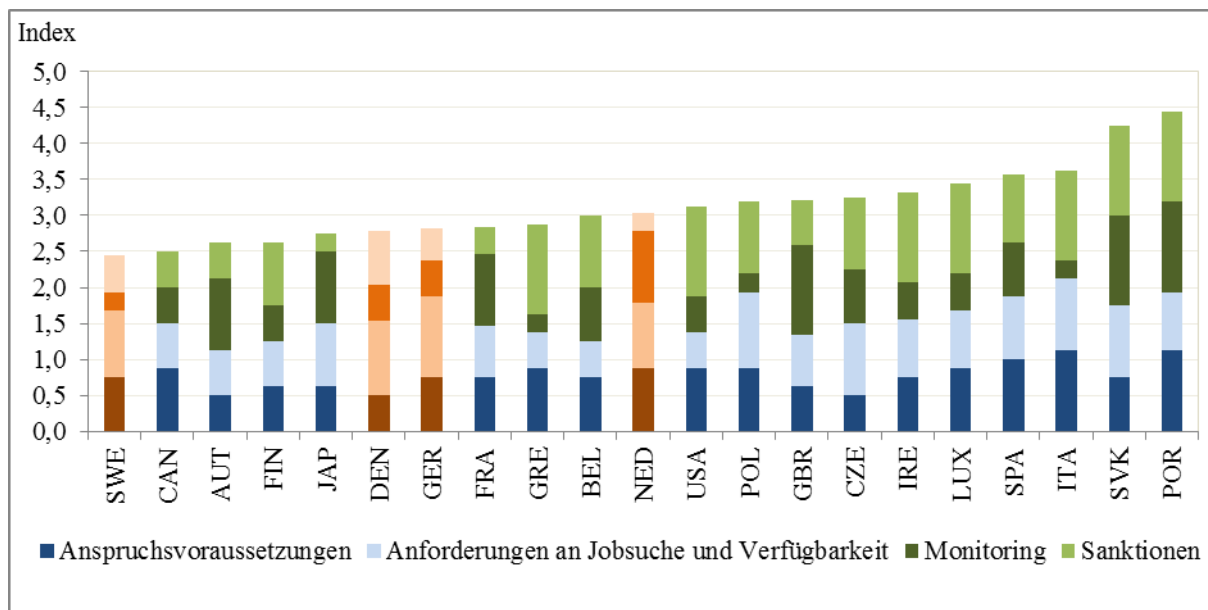


Abbildung 2.5: Anspruchsvoraussetzungen für den Leistungsbezug aus der Arbeitslosenversicherung  
Anmerkungen: Der Gesamtindikator von 1 (wenig streng) bis 5 (sehr streng) bemisst sich aus der Summe der vier zu gleichen Teilen gewichteten Subindikatoren.

Der Subindikator „Anspruchsvoraussetzungen“ bewertet, welche Erwerbshistorie für den Leistungsbezug erforderlich ist und welche Auswirkung eine freiwillige Arbeitsaufgabe auf den Leistungsanspruch hat.

Der Subindikator „Anforderungen an die Jobsuche und Verfügbarkeit“ bewertet die verlangte Verfügbarkeit während der Teilnahme an einem aktivierenden Arbeitsmarktprogramm, die geforderte berufliche und geographische Mobilität sowie die zulässigen Gründe für eine Ablehnung eines Arbeitsangebots.

Der Subindikator „Monitoring“ bemisst, in welcher Regelmäßigkeit die Arbeitslosen ihre Suchanstrengungen nachweisen müssen.

Der Subindikator „Sanktionen“ bemisst die Sanktion bei einer ersten und einer wiederholten Ablehnung einer zumutbaren Arbeit oder Aktivierungsmaßnahme.

Quelle: Venn (2012).

Graphik 2.5 veranschaulicht die Stringenz der Anspruchsvoraussetzungen, die eine erwerbslose Person erfüllen muss, um für die Leistungen der Arbeitslosenversicherung anspruchsberechtigt zu sein. Während in Schweden und Kanada eher geringe Restriktionen gelten, ist der Bezug der Versicherungsleistung in der Slowakischen Republik und in Portugal mit besonders strengen Auflagen versehen. Der niedrige schwedische Gesamtwert ist auf ein wenig konsequentes Monitoring der Suchbemühungen der Arbeitslosen zurückzuführen. Eine strenge Überwachung charakterisiert die niederländische Arbeitslosenbetreuung, während in Dänemark und Deutschland relativ hohe Anforderung an die Jobsuche und die Verfügbarkeit gelten. Im Falle eines Verstoßes gegen die Bezugskriterien erwarten die Arbeitslosen in den vier Beobachtungsstaaten vergleichsweise milde Sanktionen.

### 2.1.3 Die aktive Arbeitsmarktpolitik

Die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik zielen darauf ab, die Beschäftigungschancen der Personen zu verbessern, denen der Einstieg und die Integration in den Arbeitsmarkt

schwerfällt.<sup>27</sup> Bedeutsam sind neben einer intensiven Betreuung durch die Arbeitsvermittlung auch Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen (Training) sowie subventionierte Beschäftigungsprogramme im öffentlichen und privaten Sektor. Die Maßnahmen richten sich häufig an eine genau spezifizierte Zielgruppe, wie z. B. Langzeitarbeitslose, jugendliche oder körperlich eingeschränkte Erwerbslose. Nach einer bestimmten Dauer der Arbeitslosigkeit sehen einige wenige Länder eine gesetzlich verpflichtende Teilnahme an einer Aktivierungsmaßnahme vor.<sup>28</sup>

Ein aussagekräftiger Vergleich nationaler Aktivierungspolitiken ist nur begrenzt möglich, da deren Umsetzung häufig in den Zuständigkeitsbereich der kommunalen Ebene fällt. Folglich bestehen häufig nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb der einzelnen Staaten deutliche Unterschiede in ihrer Ausgestaltung. Näherungsweise kann die nationale Bedeutung der aktiven Arbeitsmarktpolitik über die Höhe der staatlichen Aktivierungsausgaben und deren Anteil am Bruttoinlandsprodukt gezeigt werden (Abbildung 2.6).

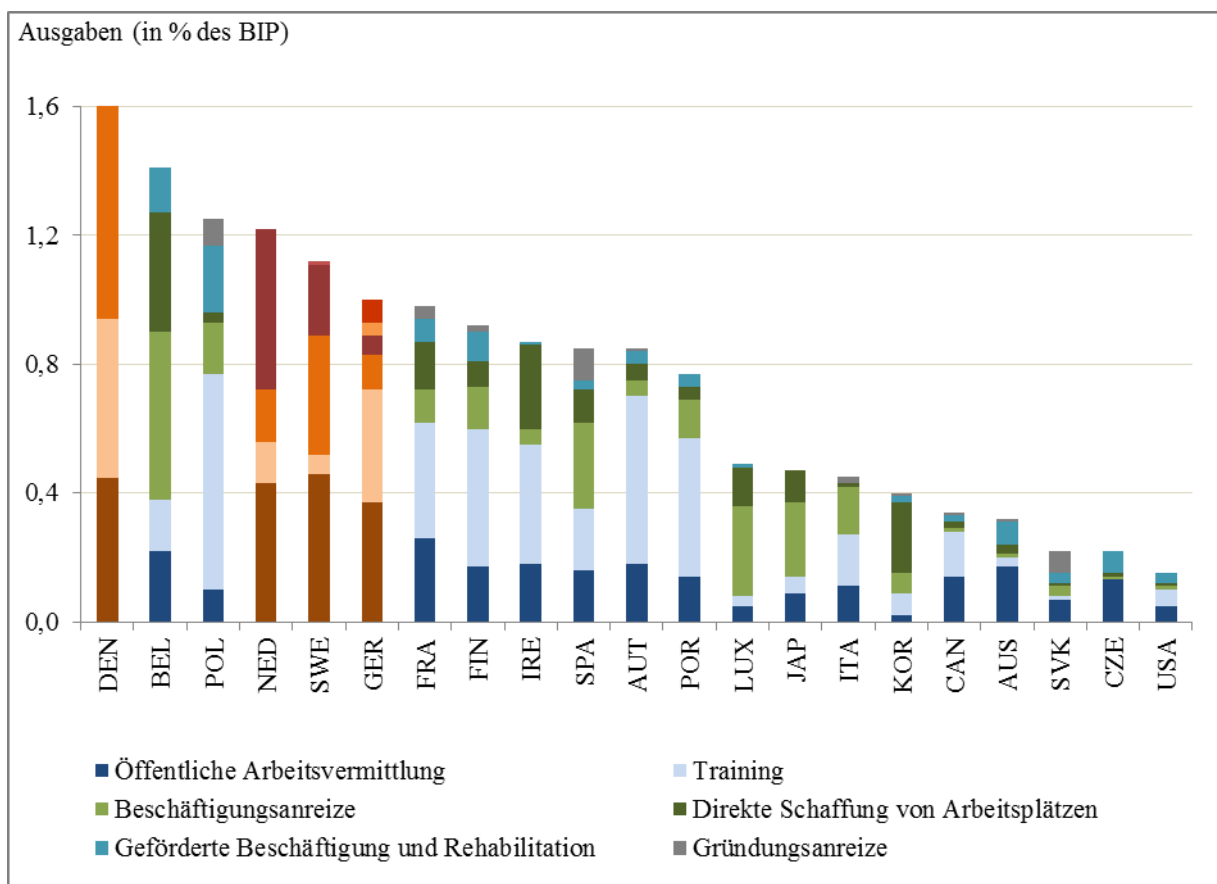


Abbildung 2.6: Öffentliche Ausgaben für die Aktivierung von Arbeitslosen in Prozent am BIP  
Anmerkung: Daten für 2009.

Quelle: OECD (2011a), S. 264 ff.

<sup>27</sup> Vgl. Cahuc, Zylberberg (2004), S. 635 f.

<sup>28</sup> Vgl. OECD (2007), S. 229.



Die kostenintensive Förderung und Rehabilitation für benachteiligte Erwerbsgruppen ist ausschlaggebend für den internationalen Spitzenplatz Dänemarks bei den Gesamtausgaben. Auch die Niederlande verwenden einen bedeutenden Teil ihrer Arbeitsmarktausgaben für diese Programmkategorie. Auffallend ist, dass die vier Vergleichsländer durch relativ hohe Ausgaben für die öffentliche Arbeitsvermittlung gekennzeichnet sind. Während Schweden auf finanzielle Beschäftigungsanreize setzt, fällt in Deutschland dem Arbeitsmarkttraining eine besondere Rolle zu. Bei den Gesamtausgaben befinden sich die angelsächsischen Länder am Schluss des internationalen Vergleichs.

### **2.1.4 Das Lohnverhandlungssystem**

Die Tarifautonomie gewährt den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden das Recht, in den Tarifabschlüssen eigenständig und stellvertretend für ihre Mitglieder das Lohnwachstum zu vereinbaren.<sup>29</sup> Die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften wird nicht nur durch ihre Mitgliederzahl, sondern auch durch gesetzliche Regelungen bestimmt. So können gesetzliche Allgemeinverbindlicherklärungen den Gültigkeitsbereich eines Tarifabschlusses auf eine gesamte Branche oder Berufsgruppe erweitern. In diesem Fall sind die Verhandlungsergebnisse auch für Arbeitnehmer und Unternehmen rechtswirksam, die nicht den verhandelnden Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden angehören.<sup>30</sup>

Darüber hinaus unterscheiden sich die internationalen Lohnverhandlungssysteme insbesondere darin, ob die Sozialpartner auf nationaler, sektoraler oder Unternehmensebene über die Lohngestaltung verhandeln. Weiterhin können die Verhandlungen bestimmten Koordinierungsmechanismen unterliegen. Eine solche Abstimmung kann insbesondere über die Unterzeichnung eines Sozialpakts erfolgen, in dem die Dachverbände der Branchengewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen gemeinsame Richtlinien für die Lohnfindung vereinbaren. Auch der Staat kann als Verhandlungspartner an einem solchen Abschluss teilhaben.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Die Tarifverhandlungen beinhalten neben dem Lohnwachstum in der Regel auch weitere Themengebiete wie Arbeitszeitregelungen, Vergütung von Überstunden sowie Nacht- und Wochenendarbeit, zusätzliche Sozialaufwendungen und Gesundheits- und Sicherheitsvorkehrungen am Arbeitsplatz.

<sup>30</sup> Die Diskrepanz zwischen der Gewerkschaftsdichte und dem Abdeckungsgrad der Tarifverträge kann auch dadurch entstehen, dass nicht-organisierte Betriebe den erzielten Tarifabschluss freiwillig übernehmen.

<sup>31</sup> In diesem Fall handelt es sich um eine tripartistische Vereinbarung. Vgl. Calmfors et al. (2001), S.75 ff.

Tabelle 2.2: Die Lohnverhandlungssysteme im internationalen Vergleich

	Gewerkschaftsdichte	Rang	Tarifvertraglicher Abdeckungsgrad	Rang	Excess Coverage	Index über den Koordinationsgrad	Index über den Zentralisierungsgrad
<b>Schweden</b>	75,0	1	92,0	4	17,0	3	3
<b>Finnland</b>	71,7	2	90,0	5	18,3	4	4
<b>Dänemark</b>	69,4	3	82,0	7	12,6	3	3
<b>Belgien</b>	54,1	4	96,0	2	41,9	5	4
<b>Luxemburg</b>	40,4	5	60,0	13	19,6	4	4
<b>Italien</b>	33,4	6	80,0	9	46,6	4	3
<b>Österreich</b>	31,7	7	99,0	1	67,3	4	3
<b>Kanada</b>	29,6	8	31,7	18	2,1	1	1
<b>Großbritannien</b>	29,0	9	33,5	17	4,5	1	1
<b>Slowakische Rep.</b>	23,6	10	35,0	15	11,4	4	2
<b>Griechenland</b>	23,0	11	85,0	6	62,0	4	4
<b>Niederlande</b>	21,5	12	82,0	7	60,5	4	3
<b>Tschechische Rep.</b>	21,0	13	44,0	14	23,0	2	2
<b>Deutschland</b>	20,7	14	63,0	11	42,3	4	3
<b>Japan</b>	18,2	15	16,1	19	-2,1	3	1
<b>Portugal</b>	18,1	16	62,0	12	43,9	3	2
<b>Spanien</b>	14,6	17	80,0	9	65,4	4	3
<b>Polen</b>	14,4	18	35,0	15	20,6	1	1
<b>USA</b>	11,5	19	13,1	20	1,6	1	1
<b>Frankreich</b>	8,0	20	95,0	3	87,0	2	2

Anmerkungen: Daten für 2006. Gewerkschaftsdichte: Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an allen Beschäftigten. Tarifvertraglicher Abdeckungsgrad: Anteil der Beschäftigten, für die ein Tarifvertrag gilt. Excess Coverage: Differenz aus tarifvertraglichem Abdeckungsgrad und der Gewerkschaftsdichte. Index über den Koordinationsgrad (Score von 1 (geringe) bis 5 (hohe) Koordination in den Lohnverhandlungen): 5 = Verhandlungen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene (entweder durch Zentralorganisationen oder durch staatliche Vorgaben); 4 = Verhandlungen auf Industrie- und gesamtwirtschaftlicher Ebene (mit Lohnführerschaft oder Vereinbarung von Lohnrichtlinien); 3 = Verhandlungen auf Industriebene mit unregelmäßiger bzw. ohne Lohnführerschaft und nur begrenztem Spielraum für Verhandlungen auf Unternehmensebene; 2 = Verhandlungen auf Industrie- und Unternehmensebene mit wenig durchsetzungskräftigen Industrieabschlüssen; 1 = Lohnverhandlungen vorwiegend auf Unternehmensebene.

Index über den Zentralisierungsgrad (Score von 1 (Unternehmensebene) bis 5 (nationale Ebene): 5 = nationale, zentrale Ebene; 4 = nationale, zentrale Ebene, zusätzlich auch Sektor- oder Unternehmensebene; 3 = Sektor- oder Industriebene; 2 = Sektor- oder Industriebene, zusätzlich auch Unternehmensebene; 1 = lokale bzw. Unternehmensebene

Quelle: ICTWSS Database 2.1.

Tabelle 2.2 zeigt die verschiedenen Dimensionen des Lohnverhandlungssystems in der internationalen Übersicht. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad erreicht seine höchsten Werte in Skandinavien und Belgien. In diesen Staaten sind die Gewerkschaften über das Gent-System in die Administration der Arbeitslosenversicherung eingebunden.<sup>32</sup> Wie schwierig die Gewerkschaftsmacht anhand stilisierter Daten darstellbar ist, zeigt das Beispiel Frankreich. Obwohl nur 8 Prozent der Beschäftigten Mitglied in einer Gewerkschaft sind, unterliegen 95 Prozent der Beschäftigten einem Tarifvertrag. Unter den vier Vergleichsländern ist der tarifvertragliche Abdeckungsgrad in Deutschland am geringsten.

<sup>32</sup> S. Abschnitt 2.3.1.2.

Während die Tarifvereinbarungen in den Vergleichsstaaten vorwiegend auf Industriebene geschlossen werden, sind dezentral und weitgehend unkoordiniert geführte Lohnverhandlungen ein angelsächsisches Charakteristikum.

### 2.1.5 Der gesetzliche Mindestlohn

Mindestlöhne sollen die Lohnungleichheit beschränken, indem sie eine Untergrenze einer Entlohnung festlegen, unterhalb der ein Arbeitnehmer nicht beschäftigt werden darf. Entsprechende Regelungen können gesetzlich von der Politik oder auch tarifvertraglich von den Sozialpartnern vorgenommen werden. Sie können auf regionaler oder nationaler Ebene oder auch für bestimmte Industrien gelten.<sup>33</sup>

Tabelle 2.3: Gesetzliche Mindestlöhne im internationalen Vergleich

	Mindestlohn pro Stunde in Euro	Rang	Mindestlohn im Verhältnis zum Durchschnittslohn	Rang	Altersgrenze, ab der der volle Mindestlohnsatz gilt	Anteil der Arbeitnehmer, die den Mindestlohn beziehen (in %)
Luxemburg	10,41	1	35%	10	19	11
Frankreich	9,22	2	48%	2	18	16,8
Niederlande	8,88	3	42%	5	23	2,2
Belgien	8,75	4	44%	3	21	n.v.
Irland	8,65	5	43%	4	20	3,3
Neuseeland	7,39	6	52%	1	16	n.v.
Großbritannien	7,01	7	38%	6	21	1,8
USA	5,21	8	27%	14	20	1,3
Griechenland	4,34	9	33%	12	25	n.v.
Spanien	3,89	10	35%	11	16	0,8
Portugal	2,92	11	37%	7	16	4,7
Polen	2,10	12	37%	8	16	2,9
Slowakische Rep.	1,96	13	36%	9	18	1,7
Tschechische Rep.	1,88	14	30%	13	22	2

Anmerkungen: Alle Daten sind Bruttowerte. n.v.: nicht verfügbar.

Quellen: Spalte 2: WSI (2012) Daten für Januar 2012; Spalte 4: OECD Earnings Database (2011) Daten für 2009; Spalte 6: Low Pay Commission (2012) und Eurostat (2012); Spalte 7: Eurostat (2007) Daten für 2005.

Die Anpassung des geltenden Mindestlohns erfolgt in regelmäßigen Abständen und kann sich an der Inflationsrate, der durchschnittlichen Lohnentwicklung oder auch am Beschäftigungsniveau orientieren. Um einen internationalen Vergleich aussagekräftig zu gestalten, wird der relative Wert des Mindestlohns zum Durchschnittslohn (Kaitz-Index) berechnet. Tabelle 2.3 enthält eine Zusammenstellung von OECD-Staaten, in denen gesetzliche Mindestlöhne gelten.

<sup>33</sup> Sie können auf stündlicher, täglicher, wöchentlicher oder monatlicher Basis berechnet werden. Vgl. Cahuc, Zylberberg (2004), S. 715. Für jüngere Arbeitnehmer ist das Mindestlohnniveau oftmals niedriger angesetzt.

Die Bruttowerte der nationalen Mindestlöhne variieren innerhalb einer Bandbreite von 11,50 Euro in Australien und 1,88 Euro in der Tschechischen Republik. Einen besseren Vergleich ermöglicht der Kaitz-Index, der das Mindestlohniveau im Verhältnis zum Durchschnittslohn darstellt. Hier liegen Neuseeland und Frankreich an der Spitze, während die USA das Schlusslicht des internationalen Vergleichs bilden. Für die nationalen Mindestlöhne gilt oftmals eine Reihe von Ausnahmeregelungen, die sich vorwiegend auf junge Arbeitnehmer beziehen. Beispielsweise gilt der volle Mindestlohnsatz in den Niederlanden erst ab einem Alter von 23 Jahren. In Frankreich bezogen im Jahr 2005 knapp 17 Prozent der Erwerbstätigen den Mindestlohn. Dagegen liegt der Anteil der Mindestlohnbezieher in Großbritannien lediglich bei ca. 2 Prozent.

Einen gesetzlichen Mindestlohn gibt es weder in Dänemark noch in Schweden. In Deutschland können auf der Grundlage des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) Lohnuntergrenzen für einzelne Branchen gesetzlich fixiert werden.

### **2.1.6 Zusammenfassung**

Der Abschnitt 2.2 diskutiert und veranschaulicht die Vielschichtigkeit der Arbeitsmarktinstitutionen sowie die Variationen in ihrem Design. Die Konstruktion quantitativer Indizes erleichtert einen internationalen Vergleich und bildet nicht zuletzt die Grundlage, um die Arbeitsmarkteffekte der Institutionen ökonometrisch untersuchen zu können.<sup>34</sup> Umso wichtiger ist es jedoch zu betonen, dass der Quantifizierung qualitativer Informationen, wie z. B. der nationalen Kündigungsvorschriften oder der Koordination der Lohnverhandlungen, enge Grenzen gesetzt sind. Die aggregierten Indizes verbergen häufig praxisrelevante Einzelheiten, so dass die alleinige Betrachtung der Kennzahlen eine ausführliche Analyse des institutionellen Gefüges keineswegs ersetzen kann.

Um die international divergierenden Arbeitsmarktentwicklungen nachvollziehen zu können, ist es daher unerlässlich, die Details der Arbeitsmarktinstitutionen und deren Anreizeffekte in ihrer realen Umsetzung zu durchleuchten. Die Inzidenzanalyse der vier Beispielländer kann dieser Erkenntnis in besonderer Weise Rechnung tragen.

## **2.2 Die Anreizwirkungen einzelner Arbeitsmarktinstitutionen**

Ein erster Ansatzpunkt der wissenschaftlichen Literatur, die Wirkungsweise der Arbeitsmarktinstitutionen zu analysieren, ist die Identifikation einfacher Korrelationen mit dem Arbeitslosigkeitsniveau. Die theoretische Diskussion potentieller Effekte auf das

---

<sup>34</sup> Vgl. Eichhorst et al. (2008b), S. 8. Insbesondere die OECD widmet sich der Aufgabe, die Datenbasis fortwährend zu aktualisieren und zu verbessern. Dies verdeutlicht auch der neue Indikator über die Anspruchsvoraussetzungen der Arbeitslosenversicherung, der im Jahr 2012 veröffentlicht wurde.

Verhalten der Arbeitsmarktakteure (Unterabschnitt 2.2.1) bildet die Interpretationsgrundlage für die empirischen Untersuchungen und deren Erkenntnisse (Unterabschnitt 2.2.2).

### **2.2.1 Die arbeitsmarkttheoretischen Grundlagen**

Die theoretischen Modelle, die das Arbeitslosigkeitsniveau zu erklären versuchen, können grundsätzlich in zwei verschiedene Kategorien unterteilt werden. Während sich der Fokus der *dynamischen Modellansätze* auf die Fluktuationsprozesse auf dem Arbeitsmarkt richtet, betrachtet die *statische Analyse* die Bestandsgröße der Arbeitslosigkeit und ihre Entwicklung.<sup>35</sup>

*Dynamische Modelle* sehen den Arbeitsmarkterfolg als das Ergebnis eines fortwährenden Matching-Prozesses zwischen heterogenen Arbeitnehmern und Arbeitsplätzen an. Im Mittelpunkt stehen die fortwährenden Zu- und Abflüsse in die Beschäftigung und in die Arbeitslosigkeit. Während die Arbeitslosen nach einer ihren Präferenzen und Fähigkeiten entsprechenden Stelle suchen, möchten gleichzeitig die Arbeitgeber ihre freien Stellen mit qualifiziertem Personal besetzen. Dieser Modelltyp erklärt die Koexistenz von offenen Stellen und Arbeitslosigkeit anhand von Friktionen im Matching-Prozess, die beispielsweise in Mobilitätsbarrieren und Informationsasymmetrien begründet liegen können. Je besser es gelingt, die heterogenen Jobsuchenden und die offenen Arbeitsplätze zusammenzuführen, desto besser sind auch die Arbeitsmarktergebnisse. Jede Institution, die die Effizienz der Suchprozesse verbessert, kann das Arbeitslosigkeitsniveau senken.<sup>36</sup>

Im Zentrum der *statischen Modelle* dagegen steht das Lohn- und Preissetzungsverfahren auf Arbeits- und Produktmärkten mit unvollkommenem Wettbewerb. Das nominale Lohnniveau wird zwischen den Tarifpartnern verhandelt. Dabei sind die Arbeitgeber bestrebt, ein möglichst niedriges nominales Lohnniveau zu vereinbaren, um dadurch ihren Gewinn zu maximieren, während die Arbeitnehmer versuchen, ein möglichst hohes Lohnniveau zu erzielen, um ihren realen Nettolohn zu maximieren. Das Ergebnis hängt von der relativen Verhandlungsmacht beider Seiten ab, die ihrerseits von den institutionellen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes beeinflusst wird. Je höher das vereinbarte Lohnniveau, desto geringer wird die Arbeitsnachfrage der Unternehmen ausfallen und desto höher ist das damit verbundene Arbeitslosigkeitsniveau. Die Arbeitgeber setzen die Preise auf dem Produktmarkt derart, dass die eigene Gewinnfunktion maximiert wird. Innerhalb dieses Modellrahmens bestimmt sich das gleichgewichtige Arbeitslosigkeitsniveau über das

---

<sup>35</sup> Vgl. z. B. Layard et al. (2009), S. xiii und Arpaia, Mourre (2005), S. 8 ff.

<sup>36</sup> Für eine ausführliche Diskussion dieser Matching-Modelle s. Pissarides (2000).

Zusammenwirken des Preissetzungsverhaltens der Unternehmen mit dem Lohnsetzungsverhalten der Arbeitnehmer.<sup>37</sup>

In beiden Modellkategorien ist das Arbeitsergebnis von einem komplexen institutionellen Rahmen abhängig, dessen ökonomische Anreize das Verhalten der Arbeitsmarktakteure maßgeblich beeinflussen. Nach Layard et al. (2009) lassen sich die Implikationen hinsichtlich des Arbeitslosigkeitsniveaus wie folgt zusammenfassen: „The long run equilibrium level of unemployment is affected, first, by any variable which influences the ease with which unemployed individuals can be matched to available job vacancies and, second, by any variable which tends to raise wages in a direct fashion despite excess supply in the labour market“.<sup>38</sup> Die Arbeitsmarkttheorie unterstreicht die wesentliche Bedeutung der Arbeitsmarktinstitutionen für die Entwicklung der Arbeitslosigkeit.

### **2.2.1.1 Der gesetzliche Beschäftigungsschutz<sup>39</sup>**

Der Kündigungsschutz mindert das Risiko für einen Arbeitnehmer, unvorhergesehen einen Einkommensverlust durch Arbeitslosigkeit zu erleiden. Je strikter die gesetzlichen Vorgaben sind, desto größer ist der Aufwand für den Arbeitgeber, den Personalbestand an den aktuellen Bedarf anzupassen. Die Entlassungskosten, die den Unternehmen entweder direkt (Abfindungszahlungen) oder indirekt (Kündigungsfristen und Verfahrenskosten) entstehen, reduzieren einerseits den Abfluss aus der Beschäftigung in die Arbeitslosigkeit. Andererseits veranlasst die Perspektive, einen neu eingestellten Arbeitnehmer nur schwer wieder entlassen zu können, den Arbeitgeber zu einer zurückhaltenden Einstellungspolitik.<sup>40</sup>

Als Ausgleich für die Absicherung könnten die Arbeitgeber ihren Arbeitnehmern in den Lohnverhandlungen ein verringertes Lohnangebot unterbreiten (statische Analyse). Der Kündigungsschutz stärkt jedoch die Verhandlungsposition der Arbeitsmarkt-Insider. Da ihre Entlassung dem Arbeitgeber Kosten verursachen würde, können sie im Vergleich zu einer Situation, in der sie mit den Arbeitsmarkt-Outsidern in einem vollständigen Lohnwettbewerb stehen, erhöhte Lohnforderungen stellen.<sup>41</sup> Ein höheres Lohnniveau reduziert jedoch die Arbeitsnachfrage der Unternehmen und damit die Beschäftigungschancen erwerbsloser Personen. Auf diese Weise verlängert sich die durchschnittliche Dauer, mit der Arbeitslose nach einer neuen Anstellung suchen, wie dynamische Modelle zeigen. Der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit steigt. Dieser Effekt wiederum verschlechtert die Position der

---

<sup>37</sup> Für eine ausführliche Diskussion der statischen Modelle s. Layard et al. (2009) und Blanchard, Katz (1996).

<sup>38</sup> Layard et al. (2009), S. xiv.

<sup>39</sup> Die wesentlichen Grundlagen für diesen Abschnitt liefern Cahuc, Zylberberg (2004), S. 734 ff. und Boeri, van Ours (2008), S. 199 ff.

<sup>40</sup> Vgl. Bertola et al. (1999), S. 5.

<sup>41</sup> Dies ist der Kern der so genannten Insider-Outsider-Problematik. Vgl. Lindbeck, Snower (1988), S. 64 ff.

Arbeitsmarkt-Insider im Falle einer Entlassung (Fallback-Option) und wird daher ihre Lohnforderungen mäßigen.<sup>42</sup>

Um die Arbeitskosten trotz einer geringen Beschäftigungsflexibilität zu beeinflussen, hat der Arbeitgeber einen Anreiz, auf atypische Beschäftigungsformen zurückzugreifen, die nicht den strikten Kündigungsvorschriften unterliegen. In erster Linie sind hier befristete Anstellungsverhältnisse und Zeitarbeitsverträge zu nennen. Diese können einem vorherigen Arbeitslosen als Sprungbrett in ein normales Beschäftigungsverhältnis dienen.

Insgesamt kann die theoretische Analyse keine gesicherte Aussage darüber treffen, welche Auswirkung der Beschäftigungsschutz auf das Arbeitslosigkeitsniveau hat. Unklar bleibt, ob der positive Effekt eines geringeren Zuflusses in die Arbeitslosigkeit oder der negative Effekt einer verlängerten Jobsuche der Erwerbslosen überwiegt. Dagegen legen die theoretischen Überlegungen nahe, dass die Kosten und der Nutzen von strikten gesetzlichen Regelungen zwischen den einzelnen Erwerbsgruppen ungleich verteilt sind. Während die Arbeitsmarkt-Insider über einen verbesserten Schutz gegen Arbeitslosigkeit verfügen, schwächen die hohen Einstellungshürden insbesondere die Beschäftigungsaussichten von Personen mit einer geringen Arbeitsmarktbindung.

### **2.2.1.2 Die Arbeitslosenversicherung<sup>43</sup>**

Die Arbeitslosenversicherung ist hinsichtlich ihrer ökonomischen Anreizwirkungen in die drei folgenden Dimensionen zu unterscheiden: die Höhe der Ersatzleistung, die gewährte Leistungsdauer sowie die zu erfüllenden Bedingungen für einen Leistungsanspruch.

Die Arbeitslosenversicherung gewährt einer anspruchsberechtigten Person Einkommenssicherheit, indem sie das Arbeitseinkommen aus Zeiten der Erwerbstätigkeit in Phasen der Arbeitslosigkeit umverteilt. Die Lohnersatzzahlung wirkt als Stabilisator für die Ökonomie, indem sie die gesamtwirtschaftliche Nachfrage in konjunkturellen Abschwüngen kräftigt. Zudem gibt sie Arbeitslosen die Möglichkeit, selektiv nach einer ihren Fähigkeiten entsprechenden Arbeitsstelle zu suchen, und verbessert somit in dynamischen Modellansätzen die Effizienz des Matching-Prozesses.

Dieser absichernden Wirkung der Arbeitslosenversicherung stehen allerdings auch negative Wirkungsweisen gegenüber. Zuvorderst ist das Problem des „Moral Hazard“ zu nennen. Je großzügiger der Lohnersatz im Falle der Arbeitslosigkeit bemessen ist und je länger er gewährt wird, desto größer sind die Opportunitätskosten einer Beschäftigung. Damit wächst

---

<sup>42</sup> Vgl. Boeri, van Ours (2008), S. 210.

<sup>43</sup> Die wesentlichen Grundlagen für diesen Abschnitt liefern Cahuc, Zylberberg (2004), S. 687 ff. und Boeri, van Ours (2008), S. 225 ff.

implizit der Anreiz für die Versicherungsbezieher, die Intensität ihrer Arbeitsplatzsuche, die für die Behörde nicht vollständig kontrollierbar ist, zu reduzieren. Die Leistung erhöht zudem den Reservationslohn der Bezugsberechtigten, die bei ihrer Entscheidung über die Annahme eines Arbeitsangebotes wählerischer werden. Dadurch verlangsamt sich der Matching-Prozess und die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit steigt an.

Dieser negative Effekt auf die Suchintensität kann auf verschiedene Weise begrenzt werden. Eine Möglichkeit ist, die Versicherungsleistungen nur für einen kurzen Zeitraum zu gewähren, da der Arbeitslose seine Suchanstrengungen bei einem nahenden Ende der Bezugsperiode forcieren wird. Zum anderen kann die Vermittlungsbehörde Nachweise vom Arbeitslosen einfordern, um die Intensität seiner Suchbemühungen zu kontrollieren. Ein verstärktes Monitoring soll die betroffene Person zu einer intensiveren Jobsuche anregen und damit den Abfluss aus der Arbeitslosigkeit erhöhen. Kann der Erwerbslose die geforderten Nachweise nicht erbringen, droht ihm eine Leistungskürzung oder -sperre. Derartige Sanktionen sollen ebenfalls dazu beitragen, dass der Matching-Prozess während des Versicherungsbezugs nicht geschwächt wird.<sup>44</sup>

Eine großzügigere Versicherungsleistung beeinflusst in statischen Modellen zugleich die Verhandlungsposition beschäftigter Arbeitnehmer. Sie verbessert die Fallback-Position der Beschäftigten, die über die obligatorische Erwerbshistorie verfügen, weil sie bei einer Entlassung geringere finanzielle Einbußen hinzunehmen hätten. Dieser Effekt erhöht den Lohndruck in den Tarifverhandlungen und führt implizit zu einer verringerten Arbeitsnachfrage.

Dagegen werden die Beschäftigten, die noch nicht hinreichend lange erwerbstätig sind, um die Zugangsvoraussetzungen zur Versicherungsleistung zu erfüllen, in ihrer Verhandlungsposition geschwächt. Sie werden keine erhöhten Löhne nachfragen, solange sie noch keinen Anspruch auf die Versicherungszahlung erworben haben. Auch der Reservationslohn nicht-anspruchsberechtigter Arbeitsloser sinkt mit einer großzügigeren Versicherungsrate. Sie werden bereit sein, eine Beschäftigung mit einer geringeren Entlohnung aufzunehmen, um einen zukünftigen Anspruch auf die großzügigere Versicherungsleistung zu erwerben.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Vgl. Fredriksson, Holmlund (2006), S. 369 f.

<sup>45</sup> Vgl. Boeri, van Ours (2008), S. 238.



Insgesamt ist aus theoretischer Sicht davon auszugehen, dass mit einer großzügigeren Versicherungsleistung die Arbeitslosigkeit unter den Bezugsberechtigten ansteigt, während diejenige unter den Nicht-Bezugsberechtigten absinkt.<sup>46</sup>

### Das Gent-System

Ein Sonderfall der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung ist das Gent-System, in dem die abhängig Beschäftigten freiwillig entscheiden, sich gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit abzusichern.<sup>47</sup> Die Mitgliedsbeiträge fließen nicht in ein einheitliches staatlich organisiertes Versicherungssystem, sondern in branchenspezifische Arbeitslosigkeitsfonds, die von der jeweils zuständigen Gewerkschaft verwaltet werden.

Das Gent-System impliziert spezielle ökonomische Anreize für das Gewerkschaftsverhalten, das in statischen Modellen abgebildet wird. Um den Nutzen ihrer Mitglieder zu maximieren, werden die Gent-Gewerkschaften – vergleichbar mit einer Monopolgewerkschaft – die externen Effekte einer Lohnerhöhung in ihr Lohnverhandlungskalkül einbeziehen.<sup>48</sup> Steigt die Branchenarbeitslosigkeit bedingt durch einen überhöhten Tarifabschluss, so wachsen auch die Ausgaben des Branchenfonds. Um aber bei einem gegebenen Leistungsniveau die Budgetrestriktion des Fonds einhalten zu können, müssen zwangsläufig die Versicherungsbeiträge steigen. Die entstehende Einkommensbelastung verringert den Nutzen der Versicherten und kann diese im Extremfall sogar zu einem Austritt aus der Versicherung veranlassen. Die Gent-Gewerkschaften werden daher moderatere Lohnforderungen stellen im Vergleich zu einer staatlich organisierten Pflichtversicherung. Hier ergeben sich für kleine, dezentral organisierte Gewerkschaften aus der Versicherungsfinanzierung keine Anreize zur Lohnzurückhaltung, weil sie die externen Kosten der Arbeitslosigkeit auslagern können.

Im Gegensatz zu dieser Reinform des Gent-Systems werden die Versicherungsleistungen in der Praxis vom Staat subventioniert.<sup>49</sup> Das konkrete Design der fiskalischen Beteiligung hat wiederum Einfluss auf das Gewerkschaftsverhalten bei der Lohnsetzung. Gewährt der Staat einen pauschal kalkulierten Zuschuss, können einerseits die Beiträge der Versicherungsmitglieder entsprechend gesenkt werden. Ihr verfügbares Einkommen steigt und der Lohndruck sinkt (Einkommenseffekt). Andererseits reduziert eine höhere staatliche

---

<sup>46</sup> Vgl. Cahuc, Zylberberg (2004), S. 706.

<sup>47</sup> Benannt nach der belgischen Stadt, wo es im Jahre 1901 erstmals eingeführt wurde. Das Gent-System existiert heute noch in Dänemark, Schweden und Finnland. In Belgien existiert ein Mischsystem aus verpflichtender Mitgliedschaft und gewerkschaftlicher Administration. Vgl. Brugiavini et al. (2001), S. 172.

<sup>48</sup> Vgl. ebd., S. 238.

<sup>49</sup> Vgl. Holmlund (1998), S. 114 und Clasen, Viebrock (2006), S. 360 f.

Subvention die Kosten einer Lohnsteigerung für die Gewerkschaft und erhöht dadurch den Lohndruck (Substitutionseffekt).<sup>50</sup>

Übernimmt der Staat dagegen bedingungslos ein mögliches Defizit des Branchenfonds, müssen die zuständigen Gewerkschaften die zusätzlichen Kosten einer gestiegenen Arbeitslosigkeit nicht alleine tragen. Die staatliche Subvention an der Grenze verringert den Anreiz zur Lohnmäßigung. Dementsprechend wird der lohnmoderierende Effekt des Gent-Systems umso deutlicher ausfallen, je weniger der staatliche Finanzierungsbeitrag von der tatsächlichen Arbeitslosigkeit innerhalb der Branche abhängt.<sup>51</sup>

Darüber hinaus lässt eine massive staatliche Subvention die Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenkasse und den damit eng verbundenen Gewerkschaften besonders attraktiv erscheinen.<sup>52</sup> Dadurch wird die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmerseite bei der Lohnsetzung gestärkt. Allerdings werden sich im Gent-System insbesondere Personen mit einem hohen Arbeitslosigkeitsrisiko zu einer Gewerkschaftsmitgliedschaft entscheiden, deren Einfluss auf die gewerkschaftliche Verhandlungsstrategie steigen könnte. Eine ausgeglichene Interessensvertretung in den Lohnverhandlungen könnte wiederum den negativen Effekt abmildern, dass die Arbeitsmarkt-Insider ihre Löhne auf Kosten der Arbeitsmarkt-Outsider erhöhen.<sup>53</sup>

### **2.2.1.3 Die aktive Arbeitsmarktpolitik<sup>54</sup>**

Die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sollen arbeitslosen oder inaktiven Personen den Einstieg in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis erleichtern, indem sie den Matching-Prozess zwischen Erwerbssuchenden und offenen Arbeitsplätzen optimieren, wie dynamische Modelle zeigen. Diese Zielsetzung verfolgen die Programme insbesondere über zwei verschiedene Ansätze. Einerseits soll die beidseitige Suche effizienter strukturiert werden. Andererseits sollen die arbeitsmarktrelevanten Qualifikationen der Erwerbssuchenden mit einer schwachen Arbeitsmarktbindung verbessert werden. Daraus ergeben sich vielfältige direkte und indirekte Wirkungsweisen, die das gleichgewichtige Arbeitslosigkeitsniveau beeinflussen.<sup>55</sup>

---

<sup>50</sup> Vgl. Holmlund, Lundborg (1988 und 1999).

<sup>51</sup> Vgl. Brugiavani et al. (2001), S. 239.

<sup>52</sup> Vgl. Holmlund, Lundborg (1999), S. 413 und Brugiavani et al. (2001), S. 234 ff.

<sup>53</sup> Vgl. ebd. (2001), S. 239.

<sup>54</sup> Die wesentlichen Grundlagen für diesen Abschnitt liefern Cahuc, Zylberberg (2004), S. 644 ff. und Boeri, van Ours (2008), S. 255 ff.

<sup>55</sup> Eine umfassende modellarische Darstellung erweist sich daher als äußerst schwierig, s. auch die Diskussionen in Pissarides (2000). Zu beachten ist ferner, dass die Teilnahme an einem Aktivierungsprogramm implizit zu einer Reduktion der offenen Arbeitslosigkeit führt.

Die *individuelle Unterstützung bei der Arbeitssuche* ist darauf ausgerichtet, die Suchkosten des Arbeitslosen zu reduzieren. Die zuständige Vermittlungsbehörde verfügt über weit reichende Informationen über die Arbeitsmarktsituation und kann daher eine Vorauswahl der potentiellen Beschäftigungsmöglichkeiten treffen, die den individuellen Fähigkeiten des Arbeitssuchenden entsprechen. Die Ausarbeitung eines *persönlichen Aktionsplanes* kann dazu beitragen, die Bemühungen des Jobsuchenden zielorientiert zu strukturieren, und gleichzeitig seine Bereitschaft, tatsächlich eine Beschäftigung anzunehmen, kontrollieren. Diese Überwachungsfunktion hat eine entscheidende Bedeutung, wenn eine großzügig gewährte Arbeitslosenunterstützung den finanziellen Anreiz zu einer intensiven Arbeitssuche schwächt. Die verbindliche Teilnahme an einer Aktivierungsmaßnahme nach einer bestimmten Dauer der Arbeitslosigkeit kann auf den Erwerbslosen abschreckend wirken und ihn zu einer verstärkten Arbeitssuche anhalten (*Motivations- oder Abschreckungseffekt*). Zugleich besteht die Gefahr, dass die Personen, die einem Aktivierungsprogramm zugewiesen worden sind, während ihrer Teilnahme die Suche nach einer regulären Anstellung einschränken und sich dadurch ihre Verweildauer in der Arbeitslosigkeit verlängert. Diese Wirkung wird als *Einbindungseffekt* oder „*Locking-in*“-Effekt bezeichnet.

*Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen* sollen dazu beitragen, die Arbeitsproduktivität der Erwerbssuchenden zu erhöhen und ihre Qualifikationen besser an die Anforderungsprofile der Unternehmen anzupassen. Sie können den Strukturwandel unterstützend begleiten, indem sie freigestellte Arbeitnehmer aus unproduktiven Wirtschaftszweigen zielgerichtet für neu entstehende Beschäftigungsmöglichkeiten in wachsenden Sektoren ausbilden.<sup>56</sup>

Dagegen werden *neue Beschäftigungsverhältnisse im privaten Sektor subventioniert*, um die arbeitgeberseitige Unsicherheit bei der Einstellung eines Langzeitarbeitslosen hinsichtlich dessen Arbeitsproduktivität zu reduzieren. Den Programmteilnehmern soll die Vermittlung als Sprungbrett in ein normales Arbeitsverhältnis dienen.

Die *Arbeitsbeschaffung im öffentlichen Sektor* soll zunächst die Beschäftigungsfähigkeit und die Produktivität von stark benachteiligten Langzeitarbeitslosen verbessern, um ihnen auf längere Sicht einen Zugang zum regulären Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Im Ergebnis sollen diese Maßnahmen einerseits die Arbeitsmarktbindung der Erwerbslosen festigen und das Arbeitsangebot erhöhen. Durch eine verbesserte relative Wettbewerbsfähigkeit der Arbeitsmarkt-Outsider wird der Lohndruck auf dem Arbeitsmarkt verringert und damit ein weiterer Beschäftigungsimpuls erzeugt. Gleichzeitig reduziert eine schnellere Stellenbesetzung aus Sicht der Arbeitgeber die Einstellungskosten und bietet ihnen

---

<sup>56</sup> Vgl. Calmfors (1994), S. 20 f.

somit den Anreiz, ihre Arbeitsnachfrage bei gegebenem Lohnniveau auszubauen.<sup>57</sup> Insgesamt wird ein effizienterer Matching-Prozess das Beschäftigungsniveau über die Ausweitung von Arbeitsangebot und –nachfrage erhöhen, während die Gesamtwirkung auf das Lohnniveau unbestimmt bleibt.<sup>58</sup>

Neben den positiven Beschäftigungswirkungen auf ihre Teilnehmer rufen die Programme allerdings auch negative Nebeneffekte hervor.<sup>59</sup> So können sie den Anreiz der beschäftigten Arbeitnehmer zur Lohnzurückhaltung mindern, indem sie den Wohlfahrtsverlust reduzieren, den die Arbeitnehmer im Falle der Arbeitslosigkeit erleiden.<sup>60</sup> Fiskalische Fehlanreize beeinträchtigen möglicherweise den effizienten Einsatz öffentlicher Beschäftigungsmaßnahmen.<sup>61</sup> Bei den fiskalischen Zuschüssen ist sicherzustellen, dass private Unternehmen regulär Beschäftigte nicht durch staatlich unterstützte Arbeitslose ersetzen (*Substitutionseffekt*). *Mitnahmeeffekte* können entstehen, indem die Unternehmen auf die Subventionen zurückgreifen, obwohl sie die entsprechende Person auch ohne Finanzhilfe eingestellt hätten.<sup>62</sup>

Die theoretische Diskussion zeigt, dass die aktivierende Arbeitsmarktpolitik neben der gewünschten Unterstützung ihrer Teilnehmer auch einige adverse Beschäftigungseffekte entwickeln kann. Welche Gesamtwirkungen sich auf das Gleichgewicht des Arbeitsmarktes ergeben, muss letztendlich anhand makroökonomischer Evaluationen untersucht werden.

#### **2.2.1.4 Das Lohnverhandlungssystem<sup>63</sup>**

Die nominale Lohnentwicklung ist der primäre Verhandlungsgegenstand der Tarifgespräche zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Da der Tariflohn das Arbeitsmarktgleichgewicht in den statischen Modellansätzen unmittelbar beeinflusst, ist es naheliegend, den institutionellen Rahmen des Lohnverhandlungssystems und seine ökonomischen Effekte zu analysieren.

In der theoretischen Arbeitsmarktforschung haben sich zwei mikroökonomische Ansätze entwickelt, die das Gewerkschaftsverhalten im Lohnfindungsprozess erklären können.<sup>64</sup> Im

---

<sup>57</sup> Vgl. ebd., S. 13.

<sup>58</sup> Vgl. Calmfors et al. (2004a), S. 12.

<sup>59</sup> S. Calmfors (1994) für eine umfassende theoretische Diskussion der Nebeneffekte.

<sup>60</sup> Vgl. Calmfors, Lang (1995), S. 601.

<sup>61</sup> Wenn Sozialhilfebezieher mit einer Teilnahme neue Ansprüche auf die Arbeitslosenversicherung erwerben können, wird die kommunale Ebene zur Optimierung der eigenen Finanzsituation zunächst zu viele Personen über das Programm in die Arbeitslosenversicherung abschieben und langfristig zu wenige Teilnehmer beschäftigen. Vgl. Feist, Schöb (1998).

<sup>62</sup> Vgl. ZEW (2011).

<sup>63</sup> Die wesentlichen Grundlagen für die Ausführungen zur Lohnverhandlungsebene bzw. zum Mindestlohn liefern Cahuc, Zylberberg (2004), S. 768ff. und S. 715 ff. sowie Boeri, van Ours (2008), S. 51 ff und S. 29 ff.

„right-to-manage“-Modell verhandeln Arbeitgeber und Gewerkschaften über das Lohnniveau, in dessen Abhängigkeit die Arbeitgeber anschließend das Beschäftigungsniveau festlegen, das ihren Gewinn maximiert. Im „efficient-bargaining“-Modell werden im Tarifvertrag sowohl die Lohnhöhe als auch das Beschäftigungsniveau festgeschrieben. Dieser Analyserahmen ist in der Praxis allerdings weniger relevant.<sup>65</sup>

Die Verhandlungspartner streiten um die Aufteilung der ökonomischen Rente aus der Produktionstätigkeit. Einerseits streben die Unternehmer an, ihre Gewinnfunktion zu maximieren. Auf der anderen Seite werden die Gewerkschaften versuchen, ein möglichst hohes Lohn- und Beschäftigungsniveau auszuhandeln. Welches Gewicht diesen beiden Argumenten in der gewerkschaftlichen Nutzenfunktion jeweils zuteilwird, ist in erster Linie von ihrer strategischen Ausrichtung sowie der Beschäftigungssituation ihrer Mitglieder abhängig.<sup>66</sup>

Inwieweit die organisierten Arbeitnehmer ihre Lohnforderungen in den Tarifverhandlungen durchsetzen können, hängt von der relativen Verhandlungsmacht der Gewerkschaften ab. Diese korrekt zu bemessen, ist allerdings sehr schwierig. Ein erstes Kriterium ist die Anzahl ihrer Mitglieder.<sup>67</sup> Je mehr Arbeitnehmer einer Gewerkschaft angehören, desto machtvoller ist ihre Verhandlungsposition, um ihren Anteil an der ökonomischen Rente zu steigern.

Ein alternatives Maß der Gewerkschaftsmacht ist der Abdeckungsgrad der Tarifvereinbarungen. So sehen gesetzliche Allgemeinverbindlicherklärungen vor, dass die erzielten Tarifergebnisse nicht nur für die Gewerkschaftsmitglieder, sondern auch für die nicht-organisierten Arbeitnehmer in einer bestimmten Branche eine bindende Wirkung entwickeln. Derartige Regelungen sollen verhindern, dass sich die Arbeitnehmer im betreffenden Wirtschaftszweig in einen Lohnunterbietungswettbewerb begeben. Dabei hebt die gesetzliche Allgemeinverbindlichkeit einen bedeutenden Anreiz zur Lohnzurückhaltung auf, denn die gewerkschaftlichen Verhandlungsführer müssen nicht länger befürchten, dass ihre Mitglieder aufgrund überhöhter Tarifabschlüsse durch nicht-organisierte Arbeitnehmer, die zu einem geringeren Lohnniveau zu arbeiten bereit wären, ersetzt werden. Ein einheitlicher Tariflohn für alle Beschäftigten eines Wirtschaftszweiges führt dazu, dass die

---

<sup>64</sup> Das „right-to-manage“-Modell geht auf Nickell, Andrews (1983) zurück. McDonald, Solow (1981) haben den Grundstein für das „efficient-bargaining“-Modell gelegt. Eine veranschaulichende Diskussion der beiden Modelltypen findet sich u.a. in Booth (1995), Cahuc, Zylberberg (2004) oder Layard et al. (2009).

<sup>65</sup> Vgl. Franz (2009), S. 298.

<sup>66</sup> Vgl. Cahuc, Zylberberg (2004), S. 376 f. Sind beispielsweise alle Gewerkschaftsmitglieder erwerbstätig, wird ihre Präferenz auf einer Steigerung des Tariflohns liegen, solange ihr Beschäftigungsstatus nicht gefährdet ist.

<sup>67</sup> Die Gewerkschaftsdichte hängt wiederum maßgeblich von der Ausgestaltung anderer Arbeitsmarktinstitutionen ab. So erhöhen z. B. ein geringer gesetzlicher Kündigungsschutz und eine als Gent-System organisierte Arbeitslosenversicherung die Wahrscheinlichkeit, dass ein Arbeitnehmer einer Gewerkschaft beitrifft. Vgl. Checchi, Lucifora (2002).

produktivsten Unternehmen eine zusätzliche Rente erzielen können, während die unproduktivsten Unternehmen und ihre Belegschaft preislich aus dem Markt gedrängt werden.<sup>68</sup>

Der Gewerkschaftseinfluss hängt zudem von der institutionellen Ausgestaltung des Verhandlungssystems ab. Als wesentliche Dimensionen sind dabei die *Ebene*, auf welcher die Tarifgespräche stattfinden, sowie die *Koordination* der Verhandlungen zu nennen.

Der *Zentralisierungsgrad des Tarifsystems* gibt an, ob die Lohnverhandlungen auf dezentraler Unternehmensebene, auf einer „mittleren“ Industrie-/Sektorebene oder auf zentraler gesamtwirtschaftlicher Ebene stattfinden. Welche Auswirkung die Verhandlungsebene auf das Tarifergebnis hat, ist aus theoretischer Sicht umstritten.

Dem *Korporatismus-Ansatz* zufolge erzielt eine Tarifvereinbarung auf gesamtwirtschaftlicher Ebene das beste makroökonomische Ergebnis.<sup>69</sup> Zugrunde liegt die Überlegung, dass eine Tariflohnerhöhung für eine bestimmte Arbeitnehmergruppe negative externe Effekte auf andere Teilbereiche der Volkswirtschaft haben kann. Beispielsweise veranlasst eine Lohnerhöhung in einem Wirtschaftszweig die betroffenen Arbeitgeber, die erhöhten Arbeitskosten auf den Produktpreis umzuwälzen. Eine Lohnsteigerung lässt also tendenziell das Preisniveau ansteigen und schwächt implizit die Kaufkraft der in anderen Wirtschaftsbereichen tätigen Personen mit unverändertem Lohnniveau.<sup>70</sup> Der Korporatismus-Ansatz argumentiert, dass die Tarifpartner auf zentraler Ebene aus ihrer gesamtwirtschaftlichen Perspektive die negativen Externalitäten einer übermäßigen Lohnerhöhung eher internalisieren werden als in dezentralen Verhandlungen, in denen das Augenmerk allein auf eine Lohnsteigerung in einer bestimmten Branche oder einem Unternehmen gerichtet sei. Je zentraler die Tarifgespräche stattfinden, desto moderater fielen also die Lohnabschlüsse aus und desto höher sei das damit verbundene Beschäftigungsniveau. Dieser Perspektive steht der *liberal-marktwirtschaftliche Ansatz* gegenüber.<sup>71</sup> Diesem zufolge verfügen die Gewerkschaften bei einem hohen Zentralisierungsgrad über eine zu große Marktmacht und können dadurch einen erhöhten Lohndruck ausüben. Hinzu komme, dass sich die gewerkschaftlichen Tarifforderungen bei einer Lohnsetzung auf dezentraler, betrieblicher Ebene unmittelbarer an der Wettbewerbssituation des betreffenden Unternehmens orientierten. Um den Verlust von Marktanteilen und einen Arbeitsplatzabbau zu vermeiden, nähmen die Gewerkschaften tendenziell eher von einer

---

<sup>68</sup> Vgl. Bassanini, Duval (2006), S. 92.

<sup>69</sup> Vgl. Calmfors et al. (2001), S. 86 f.

<sup>70</sup> Calmfors (1993), S. 163 f. gibt eine umfassende Übersicht über die potentiellen negativen externen Effekte.

<sup>71</sup> Vgl. Gerlach, Meyer (1995).

beschäftigungsschädlichen expansiven Lohnpolitik Abstand. Dem liberal-marktwirtschaftlichen Ansatz zufolge fällt daher die Lohnsteigerung umso beschäftigungsfreundlicher aus, je dezentraler die Verhandlungen stattfinden.<sup>72</sup>

Calmfors, Drifill (1988) führen diese beiden gegenläufigen Theorien zusammen. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass sowohl eine zentrale als auch eine dezentrale Lohnsetzung zur Lohnzurückhaltung führen und damit positive Beschäftigungswirkungen erzielen. Die Tarifverhandlungen auf regionaler bzw. Sektorebene hätten die relativ höchsten Lohnabschlüsse (und damit auch das höchste Arbeitslosigkeitsniveau) zur Folge, da sie von relativ machtvollen Gewerkschaften geführt werden, die dazu tendieren, die schädlichen Auswirkungen einer Tarifierhöhung in ihrem Sektor auf die gesamte Volkswirtschaft zu ignorieren. Aus diesen Überlegungen ergibt sich für den Zusammenhang zwischen dem Reallohn und dem Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen eine Kurve in umgekehrter U-Form („hump-shaped“). Die Analyse der beiden Autoren fußt auf der Annahme einer geschlossenen Volkswirtschaft. Diesen theoretischen Modellrahmen erweitern Danthine, Hunt (1994) und folgern, dass eine zunehmende wirtschaftliche Integration zu einem verflachenden Verlauf des beschriebenen Zusammenhangs führt. Demnach bewirkt ein verstärkter internationaler Wettbewerb auf den Produktmärkten, dass rationale Gewerkschaften in ihrem Handlungsspielraum zunehmend eingeschränkt werden und zu einer einheitlicheren Lohnstrategie tendieren, die von der Verhandlungsebene unabhängig ist.<sup>73</sup> Cahuc und Zylberberg (2004) schließen ihre theoretische Analyse zusammenfassend ab, dass wahrscheinlich keine beschäftigungspolitisch dominierende Lohnverhandlungsebene existiert.<sup>74</sup>

Die kontroverse ökonomische Diskussion über den Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen hat die Frage aufgeworfen, ob nicht vielmehr das Ausmaß, mit dem die Verhandlungspositionen zwischen den Sozialpartnern koordiniert wird, für den makroökonomischen Erfolg maßgeblich sei. So legt Soskice (1990) dar, dass Tarifverträge, die auf Branchenebene abgeschlossen und unter den Sozialpartnern in den verschiedenen Wirtschaftssektoren koordiniert werden, ähnlich positive Beschäftigungsergebnisse erzielen können wie die zentralen Abkommen. Eine wichtige Form dieser horizontalen Koordinierung ist die Lohnführerschaft einer Branche, deren Pilotabschluss den übrigen Wirtschaftssektoren als Orientierung dient. Durch eine solche Verhandlungsstruktur können die negativen externen Effekte, die eine überhöhte Lohnsteigerung in einem wirtschaftlichen Teilbereich auf

---

<sup>72</sup> Vgl. Flanagan (1999), S. 1158 und Franz (2009), S. 296.

<sup>73</sup> S. auch Calmfors et al. (2001), S. 89.

<sup>74</sup> Vgl. Cahuc, Zylberberg (2004), S. 773.

die restliche Ökonomie bewirken würden, internalisiert und der Lohndruck gedämpft werden. Demzufolge wird eine ökonomische Analyse, die sich alleine auf den Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen beschränkt, zu einer Fehleinschätzung der Vorteilhaftigkeit dezentraler Tarifgespräche führen, wenn sie eine intensive Koordination durch die Sozialpartner außer Acht lässt.<sup>75</sup>

Eine andere bedeutende Form der lohnpolitischen Koordination sind so genannte *Sozialpakete*, die in der Regel auf nationaler Ebene geschlossen werden und die die Richtlinien einer nationalen Lohnpolitik fixieren. Zumeist lassen sich die Gewerkschaften ihre Bereitschaft zur Lohnmoderation kompensieren, z. B. durch verkürzte Arbeitszeiten. Auch der Staat kann in die Kompromissfindung einbezogen sein und beispielsweise Steuersenkungen oder andere wohlfahrtsstaatliche Leistungen als Tauschmasse für eine verantwortungsbewusste Lohnpolitik einbringen.<sup>76</sup> Aus theoretischer Sicht ist anzunehmen, dass eine verstärkte Koordination der Verhandlungsführer, ob über die Lohnführerschaft einer wettbewerbsorientierten Branche oder über den Abschluss eines Sozialpakts, zu einer weniger expansiven Lohnpolitik führen kann und dadurch eine positive Beschäftigungsentwicklung unterstützt.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine größere Gewerkschaftsmacht die Arbeitslosigkeit tendenziell erhöht. Während eine verstärkte Koordination die Lohnsteigerungen mäßigen kann, ist die Beschäftigungswirkung des Zentralisierungsgrades theoretisch nicht eindeutig.

### **2.2.1.5 Der gesetzliche Mindestlohn**

Hinsichtlich der Wirkung eines gesetzlichen Mindestlohnes auf das Niveau der Arbeitslosigkeit kommt die Arbeitsmarkttheorie in Abhängigkeit von den Modellannahmen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Auf einem Markt mit *vollständigem Wettbewerb* führt ein bindender Mindestlohn zu Arbeitslosigkeit, wenn er oberhalb des gleichgewichtigen Lohnniveaus angesetzt wird. Einerseits erhöht sich zwar das Arbeitsangebot, da zu einem höheren Lohnniveau mehr Arbeitnehmer zu arbeiten bereit sind. Aufgrund der gestiegenen Arbeitskosten sinkt jedoch gleichzeitig die Arbeitsnachfrage der Unternehmen nach gering qualifizierten Arbeitnehmern, deren Grenzproduktivität unterhalb der fixierten Lohnuntergrenze liegt. Entscheidend für die Beschäftigungswirkung ist daher die relative

---

<sup>75</sup> Vgl. Flanagan (1999), S. 1159.

<sup>76</sup> Vgl. Calmfors et al. (2001), S. 78.



Höhe des Mindestlohns. Je niedriger er angesetzt ist, desto geringer fällt der negative Beschäftigungseffekt aus.<sup>77</sup>

Liegt der theoretischen Analyse stattdessen die Annahme eines *unvollständigen Wettbewerbs* zugrunde, sind Szenarien denkbar, in denen die Einführung eines Mindestlohns gegenläufige Implikationen aufweist. Beispielsweise kann ein Unternehmen über eine besondere Marktmacht verfügen, wenn der Arbeitsmarkt eine monopsonistische Struktur aufweist.<sup>78</sup> Um seinen Gewinn zu maximieren, wird das Unternehmen das Beschäftigungsniveau so wählen, dass das gleichgewichtige Lohnniveau unterhalb des Grenzwertprodukts der Arbeit liegt. Erzwingt ein verbindlicher Mindestlohn nun eine Lohnerhöhung, sind positive Beschäftigungseffekte möglich.<sup>79</sup> Ursächlich ist das durch die Lohnanhebung gestiegene Arbeitsangebot. Allerdings wird auch im Monopson-Modell eine zu hoch angesetzte Lohnuntergrenze ein reduziertes Beschäftigungsniveau zur Folge haben.

Eine verallgemeinernde theoretische Aussage über die Arbeitsmarktwirkung eines gesetzlichen Mindestlohns lässt sich daher nicht treffen.

### 2.2.2 Die empirische Evaluation

Die theoretisch begründeten Anreizeffekte der Arbeitsmarktinstitutionen können anhand ökonometrischer Modelle auf ihre empirische Relevanz getestet werden. Eine zentrale Stellung nehmen die internationalen Panelstudien ein, die auf Datensätze für viele Länder und längere Zeiträume zurückgreifen. Sie ermöglichen, den Verlauf der Arbeitslosigkeit über die Zeit in einer Regressionsgleichung ausgewählten institutionellen (und nicht-institutionellen) Faktoren gegenüberzustellen und somit deren Erklärungsgehalt für die länderspezifischen Entwicklungen zu bemessen. Diese *Analysen der reduzierten Form* können sich in der verwendeten Schätzmethode, der Variablenauswahl sowie in den beobachteten Zeiträumen erheblich unterscheiden. Entsprechend ist eine abschließende Quantifizierung der kausalen Effekte der verschiedenen Arbeitsmarktinstitutionen nur sehr eingeschränkt möglich. Insbesondere die parametrische Darstellung der mehrdimensionalen Institutionen<sup>80</sup> und die

---

<sup>77</sup> Vgl. Boeri, van Ours (2008), S. 33 f.

<sup>78</sup> Über die praktische Relevanz des Monopson-Falls herrschen unterschiedliche Auffassungen. Während Möller (2006) ein Monopson für durchaus realistisch erachtet, lehnt Fitzenberger (2009) den Ansatz bezogen auf den deutschen Arbeitsmarkt ab. Knabe, Schöb (2009) liefern eine ausführliche theoretische und empirische Analyse des Wettbewerbs- und des Monopson-Modells. Die Machtstellung kann z. B. dadurch begründet sein, dass die Auswahl an Arbeitsplätzen für die Arbeitnehmer auf lokaler Ebene und in segmentierten und intransparenten Sektoren begrenzt ist. Manning (2003) beschreibt dieses Phänomen als „thin labour markets“.

<sup>79</sup> S. z. B. Card, Krueger (1994).

<sup>80</sup> Ein Beispiel für diese Problematik ist die ganzheitliche Abbildung der gesetzlichen Bestimmungen zum Kündigungsschutz. Auch die Messung der Zumutbarkeitskriterien in der Arbeitslosenunterstützung und deren Anwendung stellen in der empirischen Wirtschaftsforschung ein ungelöstes Problem dar. Vgl. Nickell et al. (2002). Darüber hinaus besteht eine große Gefahr, dass die Erstellung und Auswahl der zu verwendenden

erforderliche, aber kaum realisierbare Berücksichtigung von Interaktionen gebietet eine distanzierte Betrachtung und Interpretation der einzelnen Evaluierungsergebnisse.<sup>81</sup> Weitere systematische Schwächen dieser „cross-country“-Analysen liegen in der nicht auszuschließenden Möglichkeit einer umgekehrten Kausalität sowie der Verzerrung aufgrund ausgelassener Variablen (omitted variable bias).<sup>82</sup> Dennoch sollen die wichtigsten Studien der reduzierten Form und ihre Resultate – zunächst allgemein und dann nach Arbeitsmarktinstitutionen gegliedert – in die Literaturlauswertung einfließen, denn die Gesamtheit der Ergebnisse kann durchaus einen ersten Anhaltspunkt über die Existenz potentieller Wirkungszusammenhänge liefern.<sup>83</sup>

Grundsätzlich lassen sich die empirischen Arbeiten hinsichtlich der gewählten abhängigen Variable unterscheiden. Ein Teil der Studien setzt sich zum Ziel, den *langfristigen (strukturellen) Trend der Arbeitslosigkeit* zu analysieren, indem zunächst Durchschnittsdaten der Arbeitslosenquote über feste Zeiträume gebildet und anschließend in der Schätzung verwendet werden. Alternativ können jährliche Parameterdaten in die Modellgleichung einfließen, um den *tatsächlichen Verlauf der Erwerbslosigkeit* anhand von zeitvariierenden Indikatoren zu erklären.

Einer der frühen empirischen Ansätze geht auf Scarpetta (1996) zurück. In seiner Regression, die auf jährlichen Daten für 17 OECD-Staaten im Zeitraum von 1983 bis 1993 beruht, identifiziert der Autor signifikante Effekte für die Mehrzahl der berücksichtigten institutionellen Variablen. Elmeskov et al. (1998) versuchen anhand von jährlichen Daten, die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in 19 OECD-Ländern zwischen 1983 und 1995 zu erklären. Auch hier werden teilweise hoch signifikante Effekte sowohl von einzelnen als auch von komplementär wirkenden Arbeitsmarktinstitutionen konstatiert.<sup>84</sup> Nickell, Layard (1999) stellen in ihrer Cross-Country-Analyse fest, dass der Ausgestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen eine bedeutende Rolle bei der Erklärung der international unterschiedlichen Arbeitslosenquoten zukomme. Nickell et al. (2002) kontrollieren für eine Vielzahl relevanter kurzfristiger Schockwirkungen, indem sie in ihrer Regression Daten über die jährliche tatsächliche Arbeitslosenquote verwenden. In ihrem Modell, welches unter

---

Indikatoren bereits von einer Voreingenommenheit hinsichtlich der zu überprüfenden Hypothese beeinflusst wird. Vgl. Howell et al. (2007), S. 7 ff. und Freeman (2005).

<sup>81</sup> Vgl. SVR (2005), S. 171.

<sup>82</sup> Vgl. Beissinger (2003), S. 423 und Deelen et al. (2006), S. 47.

<sup>83</sup> Vgl. SVR (2005), S. 171.

<sup>84</sup> Die Studie wird von Beissinger (2003) deutlich kritisiert, da insbesondere Schocks, die den kurzfristigen Verlauf der Arbeitslosigkeit beeinflussen, unberücksichtigt bleiben. Dies führe bei der Verwendung jährlicher Daten, wie sie Elmeskov et al. (1998) vornehmen, unmittelbar zu verzerrten Schätzergebnissen. S. Beissinger (2003), S. 420.

Berücksichtigung länderspezifischer Trends das OECD-weite Arbeitslosigkeitsmuster im Zeitraum zwischen den 1960er und Mitte der 1990er Jahren betrachtet, können sie ca. 55 Prozent der Schwankungen der Arbeitslosigkeit in einem jeweiligen Land durch Reformen der Arbeitsmarktinstitutionen erklären. Auch der IMF (2003) kommt zu dem Ergebnis, dass die länderspezifischen Arbeitsmarktinstitutionen eine gute Erklärung für die zwischenstaatlichen Unterschiede in der Arbeitslosigkeitsentwicklung von 20 OECD-Staaten im Zeitraum von 1960 bis 1998 darstellen. Bassanini, Duval (2006) analysieren die jeweiligen OECD-Arbeitslosenquoten aus den Jahren 1982 bis 2003. Ihre Resultate deuten darauf hin, dass über 60 Prozent der Variation der Arbeitslosenquote unter den OECD-Ländern durch die unterschiedliche Ausgestaltung der jeweiligen nationalen Institutionen erklärbar sind.<sup>85</sup>

Eine kritischere Sichtweise der institutionellen Einflüsse auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit nehmen Baker et al. (2005) ein. Sie beleuchten die modellarischen Spezifikationen einzelner Forschungsarbeiten und weisen darauf hin, dass diese, obwohl ihre Resultate häufig in Einklang mit den Empfehlungen der „Jobs Study“ der OECD zu stehen scheinen, tatsächlich kaum einheitliche und robuste Ergebnisse liefern. Die Wissenschaftler machen mit ihrer eigenen Analyse des Arbeitslosigkeitsverlaufs in 20 OECD-Staaten zwischen 1960 und 1999 deutlich, wie sensibel die Resultate auf die getroffene Auswahl von Institutionenvariablen reagieren. Auch Baccaro, Rei (2007) identifizieren trotz einer verbesserten und umfangreicheren Datengrundlage kaum signifikante Zusammenhänge zwischen der Arbeitslosigkeitsentwicklung und der Ausgestaltung von Arbeitsmarktinstitutionen.

Die internationalen Panelstudien können als eine erste grobe ökonometrische Annäherung dienen, um die Effekte von Arbeitsmarktinstitutionen auf die Arbeitslosigkeit zu analysieren. Die skizzierten Ergebnisse legen zwar einerseits nahe, dass derartige Wirkungszusammenhänge tatsächlich existieren. Andererseits jedoch sollten die Resultate in ihrer Bedeutung nicht überschätzt werden. Insbesondere bietet die parametrische Darstellung der vielschichtigen Institutionen einen großen Spielraum, in dessen Abhängigkeit sogar die Vorzeichen der Effekte variieren können. Daher scheint es zielführender, die Institutionen

---

<sup>85</sup> So führen die Autoren die in den angelsächsischen Staaten erreichte Senkung der Arbeitslosigkeit auf reduzierte Abgabenkeile und Arbeitslosenunterstützungsleistungen zurück. Neben diesen beiden Institutionen erachten sie insbesondere die flexibilisierten Produktmarktregelungen als ursächlich für den Rückgang der dänischen Arbeitslosigkeit. Während für den Verlauf der schwedischen Arbeitslosigkeit insbesondere der „Output Gap“ verantwortlich scheint, sagt das Modell statt des in Deutschland beobachteten Anstiegs der Erwerbslosigkeit einen Arbeitslosigkeitsrückgang vorher. Auch die Reduktion der Arbeitslosigkeit in den Niederlanden kann nicht vollständig anhand der berücksichtigten institutionellen Reformen erklärt werden. S. Bassanini, Duval (2006), S. 16 f.

zunächst einzeln zu betrachten, um ihrer Mehrdimensionalität besser Rechnung tragen zu können.

### **2.2.2.1 Der gesetzliche Beschäftigungsschutz**

Die erzielten empirischen Antworten auf die Frage, ob ein strikter Beschäftigungsschutz die Arbeitslosigkeit erhöht, sind ambivalent.<sup>86</sup> Während einige der oben vorgestellten Studien einen positiven Zusammenhang ermitteln, ist der entsprechende kausale Effekt in anderen Forschungsarbeiten nicht signifikant.<sup>87</sup> Eine umfassende Literaturdiskussion nehmen Boeri, Jimeno (2005) vor. Die Autoren analysieren zehn verschiedene empirische Studien, von denen lediglich zwei einen signifikant positiven Effekt nachweisen. Die meisten Arbeiten können keine signifikanten Koeffizienten ermitteln. Baker et al. (2005) zeigen, wie sowohl das Vorzeichen als auch die Signifikanz des Arbeitslosigkeitseffekts von der verwendeten Messzahl abhängt, und verdeutlichen damit, wie fragil der empirische Nachweis ist.

Die Empirie bestätigt jedoch die Hypothese, dass der Kündigungsschutz die Fluktuation von Arbeitskräften hemmt. Nickell, Layard (1999) ermitteln, dass ein strikterer Beschäftigungsschutz einen signifikant geringeren Zufluss in die Arbeitslosigkeit bewirkt, während die Chance der Arbeitssuchenden auf eine Neuanstellung sinkt. Diese gegenläufigen Wirkungsweisen führen einerseits dazu, dass der Nettoeffekt auf das Beschäftigungsniveau eher gering ausfällt.<sup>88</sup> Andererseits lassen die Ergebnisse jedoch darauf schließen, dass die Anpassungsgeschwindigkeit des Arbeitsmarktes durch den Beschäftigungsschutz reduziert wird.

Die empirische Literatur weist zudem nach, dass der Kündigungsschutz einen signifikanten Einfluss auf die *Struktur* der Arbeitslosigkeit hat. So legen einige Studien dar, dass die Regelungsstringenz die Arbeitslosigkeitsdauer verlängert.<sup>89</sup> Ein solcher Effekt lässt die Langzeitarbeitslosigkeit in Staaten mit strikteren Kündigungsregeln signifikant ansteigen.<sup>90</sup> Entsprechend fasst Blanchard (2006) zusammen: „Employment protection is probably one of the main factors behind the long unemployment duration in Europe; differences in

---

<sup>86</sup> Empirische Untersuchungen zu den Effekten des Beschäftigungsschutzes unterliegen der Kritik, dass seine rechtlichen Bestimmungen nicht exogen sind und deshalb die Arbeitsmarktsituation nicht nur das Ergebnis, sondern auch Ursache von Regulierungen ist. Bei der Analyse kann der Kündigungsschutz allenfalls als mittelfristig exogen angesehen werden. Vgl. Jahn (2005), S. 285.

<sup>87</sup> Zu den erstgenannten Studien gehören Elmeskov et al. (1998) und IMF (2003), zu den letztgenannten Nickell, Layard (1999), Nickell et al. (2002) und Baker et al. (2005).

<sup>88</sup> S. Nickell, Layard (1999), S. 3065.

<sup>89</sup> S. z. B. Bertola, Rogerson (1997) oder Boeri (1999).

<sup>90</sup> Vgl. Cahuc, Zylberberg (2004), S. 750.

employment protection seem, however, largely unrelated to differences in unemployment rates across countries.”<sup>91</sup>

Bertola et al. (2002) untersuchen die Auswirkungen des Kündigungsschutzes auf verschiedene Erwerbsgruppen. Den Autoren zufolge finden strikere Entlassungsbestimmungen Ausdruck in einer vergleichsweise höheren Arbeitslosigkeit unter Frauen und Jugendlichen, die tendenziell eine schwächere Anbindung an den Arbeitsmarkt vorweisen als männliche Arbeitnehmer mittleren Alters.<sup>92</sup>

Insgesamt ist aus empirischer Sicht zweifelhaft, ob der Beschäftigungsschutz die Arbeitslosigkeit erhöht. Dagegen scheinen strikte gesetzliche Entlassungsregeln die Beschäftigungssituation von Arbeitsmarktrandgruppen zu erschweren und die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verlängern.

### **2.2.2.2 Die Arbeitslosenversicherung**

Um die Effekte der Arbeitslosenversicherung auf die Arbeitslosigkeit testen zu können, müssen sich makro- und mikroökonomische Ansätze gegenseitig ergänzen. Während die makroökonomische Literatur die Analyse zwischenstaatlicher Unterschiede beobachtet, konzentrieren sich mikroökonomische Studien insbesondere auf die Reaktion unterschiedlicher Gruppen von Arbeitslosen auf Systemveränderungen.<sup>93</sup>

Die Mehrzahl der Cross-Country-Analysen, welche die *Generosität der Arbeitslosenunterstützung* als erklärende Variable verwendet, deutet auf einen signifikant positiven Zusammenhang mit dem Arbeitslosigkeitsniveau hin.<sup>94</sup> Diese eher groben Ergebnisse sollen anhand wichtiger Studienergebnisse, die sich der Wirkung der drei Dimensionen der Arbeitslosenversicherung (Höhe und maximale Bezugsdauer sowie Stringenz der Bezugskriterien) widmen, näher beleuchtet werden.

#### *Die Höhe der Arbeitslosenversicherung und das Niveau der aggregierten Arbeitslosigkeit*

Layard et al. (1991) kommen in ihrer Analyse zu dem Ergebnis, dass ein zehnprozentiger Anstieg der Ersatzrate die Arbeitslosenquote um ca. 1,7 Prozentpunkte erhöht. Bassanini, Duval (2006) bestätigen diese Wirkungsrichtung anhand verschiedener Spezifikationen. Ihrer

---

<sup>91</sup> Blanchard (2006), S. 30.

<sup>92</sup> Vgl. Bertola et al. (2002) und OECD (2004).

<sup>93</sup> Ein wesentlicher Kritikpunkt an den makroökonomischen Studien ist, dass sie hinsichtlich der finanziellen Anreize unberücksichtigt lassen, dass nicht alle in Arbeitslosigkeit befindlichen Personen gleichzeitig auch für eine staatliche Unterstützungsleistung bezugsberechtigt sind. Vgl. Howell et al. (2007), S. 36. Mikroökonomische Studien hingegen lassen im Allgemeinen keine Rückschlüsse auf die aggregierte Arbeitslosigkeit zu, da die potentiellen Effekte der Ersatzleistung auf den Zufluss in die Arbeitslosigkeit und auf das Lohnniveau unberücksichtigt bleiben. Vgl. Layard et al. (2009), S. 255.

<sup>94</sup> Beispielhaft seien die Arbeiten von Scarpetta (1996) und Elmeskov et al. (1998) erwähnt. Die Autoren verwenden in ihren Schätzungen eine Variable, welche die Höhe und die Dauer der Ersatzleistung zusammenfasst, und daher die Ausgestaltung des Unterstützungssystems nur sehr oberflächlich bemisst.

Studie zufolge führt eine um 10 Prozent verringerte Lohnersatzrate zu einer Reduzierung der Arbeitslosenquote um 1,2 Prozentpunkte. Auch Nickell, Layard (1999) und Nickell et al. (2002) schätzen einen signifikant positiven Koeffizienten für die Ersatzrate, während Baccaro, Rei (2007) keinen belastbaren Effekt identifizieren können.

Die Robustheit dieser makroökonomischen Ergebnisse wird von Howell, Rehm (2009) allerdings in Frage gestellt. Einerseits werde oftmals die Möglichkeit der umgekehrten Kausalität vernachlässigt.<sup>95</sup> Andererseits beruhen die Schätzungen häufig auf den von der OECD kalkulierten Bruttoersatzraten, die die tatsächliche finanzielle Anreizstruktur der Arbeitslosen nur in einem sehr unzureichenden Maße reflektieren. Ihrer Kritik entsprechend lässt eine Regression mit Nettoersatzraten keinen Rückschluss auf eine höhere Arbeitslosigkeit bei steigender Leistungshöhe zu.

#### *Die Höhe der Arbeitslosenversicherung und die Dauer der Arbeitslosigkeit*

Einige mikroökonomische Studien widmen sich der Frage, inwieweit die Höhe der Arbeitslosenversicherung die Intensität der Jobsuche eines Erwerbslosen und damit die Dauer der Arbeitslosigkeit beeinflusst. Für die USA ermittelt Meyer (1990) eine verlängerte Bezugsdauer von durchschnittlich 1,5 Wochen, wenn sich die Lohnersatzrate um zehn Prozentpunkte erhöht. Lalive et al. (2006) untersuchen eine Reform der österreichischen Arbeitslosenversicherung aus dem Jahr 1989. Ihre Schätzungen ergeben, dass eine Erhöhung der Versicherungsleistung um sechs Prozentpunkte (von 41 auf 47 Prozent) die Arbeitslosigkeit um 0,38 Wochen verlängert habe. Atkinson, Micklewright (1991) geben zu bedenken, dass sich die empirischen Ergebnisse aus einzelnen Ländern nicht ohne weiteres auf andere Länder übertragen lassen, da die Unterstützungssysteme international äußerst unterschiedlich ausgestaltet seien.<sup>96</sup>

Insgesamt scheint ein Anstieg in der Unterstützungsleistung tendenziell die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verlängern. Die Höhe dieses Effektes ist unklar, fällt aber wohl eher gering aus.<sup>97</sup>

#### *Die Höhe der Arbeitslosenversicherung und die Höhe des Anspruchslohns*

Andere mikroökonomische Studien erforschen die Wirkung der Höhe der Arbeitslosenversicherung auf den Anspruchslohn, der das Suchverhalten der Erwerbslosen

---

<sup>95</sup> Demnach reagiert die Politik auf einen Anstieg der Arbeitslosigkeit mit dem Ausbau der Unterstützungssysteme für die Erwerbssuchenden.

<sup>96</sup> Ein weiteres Problem dieser Studien ist eine mögliche unbeobachtete Heterogenität, da sie unterschiedliche Ersatzraten für unterschiedliche Personen auswerten. Vgl. Lalive et al. (2006), S. 1014.

<sup>97</sup> Vgl. Holmlund (1998), S. 137, Hagen, Steiner (2000), S. 148 und Cahuc, Zylberberg (2004), S. 704.

und ihre Bereitschaft, Arbeitsangebote anzunehmen, direkt beeinflusst.<sup>98</sup> Nach der US-Studie von Feldstein und Poterba (1984) erhöht eine Steigerung der Arbeitslosenunterstützung um 10 Prozent den Anspruchslohn relativ zum zuletzt erzielten Arbeitseinkommen signifikant. Die Autoren leiten ab, dass eine Senkung der Lohnersatzrate die Arbeitslosigkeit bedeutend verkürzen könne. Franz (1982) stellt bei der Analyse deutscher Daten fest, dass der Zugang zur Arbeitslosenversicherung den Reservationslohn nicht beeinflusst habe.<sup>99</sup>

#### Die maximale Bezugsdauer der Arbeitslosenversicherung und die Höhe der aggregierten Arbeitslosigkeit

Die maximale Dauer des Leistungsbezugs im Falle der Arbeitslosigkeit ist die zweite wichtige Dimension der Arbeitslosenversicherung. Die Studien von Nickell, Layard (1999) und Nickell et al. (2002) identifizieren einen signifikant positiven Effekt der Bezugsdauer auf das Arbeitslosigkeitsniveau.

#### Die maximale Bezugsdauer der Arbeitslosenversicherung und die Dauer der Arbeitslosigkeit

Mikroökonomische Studien richten ihr Augenmerk zumeist auf die Veränderung der „Hazard Rate“, die die Wahrscheinlichkeit beschreibt, in einer bestimmten Woche aus der Arbeitslosigkeit auszutreten, unter der Bedingung, dass die beobachtete Person bis zum Beginn der Woche noch arbeitslos war.<sup>100</sup>

Moffitt (1985) schätzt, dass in den Vereinigten Staaten eine um zehn Wochen verlängerte, potentielle Bezugsberechtigung den Zeitraum der Arbeitslosigkeit um 1,5 Wochen ausdehnt. Katz und Meyer (1990) bestimmen ebenfalls für die USA eine Verlängerung der Arbeitslosigkeit um 1,6 – 2 Wochen.

Die Studie von Meyer (1990) liefert indes Hinweise dafür, dass Erwerbslose mit dem Näherrücken des Endes ihres Anspruchs auf Arbeitslosenversicherung die Anstrengungen bei der Jobsuche intensivieren und/oder den Reservationslohn absenken. Van Ours, Vodopivec (2005) analysieren eine slowenische Arbeitsmarktreform aus dem Jahr 1998, in deren Folge die Bezugsdauer der Arbeitslosenversicherung für viele Arbeitssuchende deutlich verkürzt wurde. Sie stellen fest, dass die Wahrscheinlichkeit, eine Beschäftigung aufzunehmen, bei den betroffenen Personen im Vergleich zu den Arbeitslosen, deren Bezugsdauer unverändert blieb, deutlich angestiegen sei. Auch dieses Ergebnis unterstützt die These, dass eine kürzere Leistungsdauer die Suchanstrengungen der Erwerbslosen verstärken kann.

---

<sup>98</sup> Bei der Interpretation dieser Studien ist insbesondere deshalb Vorsicht geboten, weil die verwendeten Daten auf persönlichen Angaben über den individuellen Anspruchslohn beruhen und von einer subjektiven Sichtweise beeinträchtigt sein könnten.

<sup>99</sup> Christensen (2001) liefert einen kurzen Überblick über weitere Studien.

<sup>100</sup> Vgl. Boeri, van Ours (2008), S. 240.

### Die Stringenz der Bezugskriterien und die Arbeitslosigkeit

Für die Anreizwirkung der Arbeitslosenunterstützung spielt als dritte Dimension auch die Stringenz der gesetzlichen Bezugskriterien eine bedeutende Rolle.<sup>101</sup> Einige mikroökonomische Studien vergleichen die Arbeitslosigkeitsdauer von Personen, die sanktioniert wurden, mit der Arbeitslosigkeitsdauer nicht-sanktionierter Erwerbssuchender.<sup>102</sup> Den signifikanten Resultaten von van den Berg et al. (1998) zufolge nimmt die Abgangsrate aus der niederländischen Sozialhilfe nach einer Sanktionierung den zweifachen Wert der vorherigen Abgangsrate an. Lalive et al. (2005) verwenden in ihrer Studie Daten aus dem schweizerischen Arbeitslosigkeitsregister und stellen ebenfalls fest, dass eine Sanktionierung die Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit signifikant erhöht. Gleichzeitig verkürzt eine verstärkte Überwachung der Suchanstrengung der Arbeitslosen die Dauer der Arbeitslosigkeit.

Zusammenfassend scheint die maximale Leistungsdauer einen größeren negativen Effekt auf die Arbeitslosigkeit zu haben als das Niveau der Ersatzrate. Zudem legen die Ergebnisse den Schluss nahe, dass ein frühzeitig greifendes Sanktionssystem die Verhaltensweise der Erwerbssuchenden beeinflusst und die Dauer der Arbeitslosigkeit sowie das Risiko einer Langzeitarbeitslosigkeit signifikant reduziert.

#### **2.2.2.3 Die aktive Arbeitsmarktpolitik**

Die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik sollen die (Wieder-)Eingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt unterstützen. Neben der Beschäftigungsaussicht der Programmteilnehmer (Mikroebene) ist auch die Auswirkung auf das gesamtwirtschaftliche Arbeitsmarktgleichgewicht (Makroebene) von Bedeutung. Möglicherweise ist die Effektivität einer Maßnahme aus mikro- und makroökonomischer Sicht unterschiedlich zu bewerten.<sup>103</sup>

### Makroökonomische Evaluation

---

<sup>101</sup> Einen ersten empirischen Anhaltspunkt liefert die Cross-Country-Analyse des Danish Ministry of Finance (1999). Daraus geht hervor, dass zwischen der unabhängigen Variablen der gesetzlichen Stringenz der Sanktionskriterien und dem durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsniveau ein signifikant negativer Zusammenhang besteht. Problematisch bei der Interpretation dieser Studie ist allerdings, dass das Verhalten der Arbeitsmarktakteure weniger durch die formellen Regelungen beeinflusst wird, sondern vielmehr davon abhängt, wie die Vorschriften von der zuständigen Arbeitsbehörde in der Praxis angewendet werden. Vgl. Grubb (2000), S. 161 f.

<sup>102</sup> Unter der vorherigen Berücksichtigung, dass dem Sanktionierungsprozess eine endogene Selektion zugrunde liegen kann. Vgl. Boone et al. (2009), S. 938.

<sup>103</sup> Bei der empirischen Evaluation ist zu beachten, dass die arbeitsmarktpolitischen Programme in ihrer detaillierten Ausgestaltung sehr heterogen sind. Sie können beispielsweise für bestimmte Zielgruppen konzipiert sein. Bevor die Maßnahme bewertet werden kann, müssen zunächst die Zielvorgaben exakt definiert werden, anhand derer ihre Effektivität bemessen werden soll. Dabei spielt auch der gewählte Analysezeitraum eine entscheidende Rolle. Beispielhaft schließen kurzfristige Verdrängungseffekte eine langfristig positive Wirkung auf das aggregierte Beschäftigungsniveau nicht aus. Vgl. Konle-Seidl (2005), S. 7 ff. und Kluge, Schmidt (2002), S. 429.



Makroökonomische Studien widmen sich im Gegensatz zu den mikroökonomischen Ansätzen nicht der direkten Wirkung der Programme auf deren Teilnehmer (*Bruttoeffekt*), sondern analysieren den Gesamteffekt der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf das gleichgewichtige Beschäftigungs- oder Arbeitslosigkeitsniveau. Sie geben Aufschluss über potentielle Verdrängungs-, Substitutions- und Mitnahmeeffekte, die den direkten Programmeffekten gegenüberstehen. Insbesondere umfangreiche Arbeitsmarktprogramme können auch die Arbeitsmarktposition der Akteure beeinflussen, die nicht an ihnen partizipieren. So ist es denkbar, dass negative indirekte Effekte einen positiven Programmeffekt überkompensieren und zu einem negativen Nettobeschäftigungseffekt führen.<sup>104</sup>

Einschränkend auf die Aussagekraft makroökonomischer Arbeiten wirkt jedoch zum einen ihr hohes Abstraktionsniveau. So können die Studien in der Regel nicht zwischen den Effekten einzelner Arbeitsmarktprogramme differenzieren. Um die Wirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik international vergleichen zu können, greift eine Vielzahl der Panelstudien auf den aggregierten OECD-Indikator zurück, der die staatlichen Gesamtausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik bemisst. Dieser Indikator ist jedoch endogen, da das vorherrschende Arbeitslosigkeitsniveau eine wichtige Determinante für den politisch bestimmten Maßnahmenumfang ist. Insbesondere dieses Endogenitätsproblem („simultaneity bias“) erschwert es, mithilfe makroökonomischer Studien wissenschaftlich belastbare Politikempfehlungen abgeben zu können.<sup>105</sup>

Abgesehen von der gebotenen Vorsicht bei der Interpretation kommen die international vergleichenden Panelstudien hinsichtlich der Beschäftigungswirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu uneinheitlichen Ergebnissen. So identifiziert Scarpetta (1996) einen geringen negativen Einfluss der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die Arbeitslosenquote. Allerdings deuten die Ergebnisse darauf hin, dass eine Erhöhung der Programmausgaben auch beachtliche Substitutions- und Verdrängungseffekte zur Folge hat. Elmeskov et al. (1998) ermitteln für die aktive Arbeitsmarktpolitik einen leicht negativen Einfluss auf die strukturelle Arbeitslosenquote, allerdings mit einer nur schwachen Signifikanz. Nickell, Layard (1999) schätzen einen signifikant negativen Nettoeffekt der Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik auf die Arbeitslosigkeit und ebenso einen reduzierenden Effekt auf die

---

<sup>104</sup> Die indirekten Effekte bleiben bei mikroökonomischen Untersuchungen zwangsläufig unberücksichtigt. Vgl. Konle-Seidl (2005), S. 16.

<sup>105</sup> Das Problem ist auch mit einer Instrumentvariablen-schätzung nur schwerlich zu eliminieren. Vgl. Rabe (2000), S. 6, Kluge, Schmidt (2002), S. 428, Konle-Seidl (2005), S. 18 und Calmfors et al. (2004a), S. 33. Ebenso sollte die Vermutung berücksichtigt werden, dass die Effektivität der aktiven Arbeitsmarktpolitik von der Höhe der Arbeitslosenquote abhängig ist. Vgl. Calmfors (1994), S. 27.

langfristige Arbeitslosigkeit. Bassanini, Duval (2006) begegnen dem Endogenitätsproblem mit einer Instrumentvariablenschätzung, die keinen signifikanten Effekt der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf das Arbeitslosigkeitsniveau erkennen lässt. In einer weiteren Schätzung greifen die Autoren auf OECD-Daten zurück, welche die staatlichen Gesamtaufwendungen in fünf Programmkategorien aufgliedern.<sup>106</sup> Im Ergebnis kann unter den fünf Kategorien lediglich eine Ausgabenerhöhung für das Arbeitsmarkttraining die Arbeitslosigkeit senken.<sup>107</sup> In der Studie von Baker et al. (2005) entwickelt die aktive Arbeitsmarktpolitik keinen signifikanten Effekt auf die Arbeitslosigkeit.

### Mikroökonomische Evaluation

Der Großteil der empirischen Evaluationsforschung zur aktiven Arbeitsmarktpolitik beruht auf mikroökonomischen Ansätzen. Diese Studien konzentrieren sich auf den direkten Effekt der Instrumente auf ihre Teilnehmer. Entsprechend kann es irreführend sein, aus dieser partiellen Perspektive politische Handlungsempfehlungen abzuleiten, da potentielle Verdrängungs- und Substitutionseffekt ignoriert werden.<sup>108</sup> Gleichwohl bieten die mikroökonomischen Methoden im Vergleich zu makroökonomischen Untersuchungen den Vorteil, die Wirkung *einzelner* Programme auf verschiedene Arbeitsmarktgruppierungen identifizieren zu können.<sup>109</sup>

Um den kausalen Effekt einer Aktivierungsmaßnahme auf die individuellen Arbeitsmarktchancen zu schätzen, wäre es erforderlich, den Erfolg nach einer Maßnahmenteilnahme mit der hypothetischen Situation, in der die Person nicht daran teilgenommen hätte, zu vergleichen. Dass für jede Person allerdings nur das Ergebnis entweder einer Teilnahme *oder* einer Nicht-Teilnahme beobachtbar ist („kontrafaktischer Zustand“), ist die grundlegende Evaluationsproblematik der mikroökonomischen Studien.<sup>110</sup> Der wissenschaftliche Lösungsansatz liegt in der Konstruktion einer – der Teilnehmergruppe möglichst ähnlichen – *Kontrollgruppe* von Nicht-Teilnehmern, um mittels einer anschließenden Gegenüberstellung den kausalen Effekt einer Maßnahme ermitteln zu können.

---

<sup>106</sup> Die Kategorien sind öffentliche Arbeitsvermittlung, Arbeitsmarkttraining, Maßnahmen für Jugendliche, subventionierte Beschäftigung sowie Maßnahmen für behinderte Personen.

<sup>107</sup> Die Autoren quantifizieren, dass in einem durchschnittlichen OECD-Staat eine Ausgabenerhöhung für das Arbeitsmarkttraining pro Arbeitslosem als Anteil am BIP pro Kopf um 4 Prozentpunkte die Arbeitslosigkeit um mindestens 0,2 Prozentpunkte senkt. S. Bassanini, Duval (2006), S. 32.

<sup>108</sup> Vgl. Heckman et al. (1999), S. 2084.

<sup>109</sup> Ein weiterer Vorteil gegenüber makroökonomischen Studien ist die in der Regel umfangreiche Verfügbarkeit von Individualdaten, welche als Basis für relativ belastbare Schätzergebnisse dienen können. Vgl. Calmfors et al. (2004a), S. 16.

<sup>110</sup> Vgl. Cahuc, Zylberberg (2004), S. 669 f. und Konle-Seidl (2005), S. 11.

Im Rahmen eines *sozialen Experiments* wird diese Kontrollgruppe gebildet, indem die potentiellen Kandidaten zunächst nach dem Zufallsprinzip in eine Teilnehmergruppe und in eine Nicht-Teilnehmergruppe eingeteilt werden. Nach der Realisierung der Maßnahme ergibt sich der durchschnittliche Programmeffekt aus dem Vergleich der beiden Gruppenergebnisse. Bei *nicht-experimentellen Untersuchungen* hingegen ist zu beachten, dass eine verzerrte Selektion der Teilnehmer wahrscheinlich ist. Denn in der Praxis erfolgt die Zuweisung eines Kandidaten in eine bestimmte Maßnahme weniger zufällig, sondern liegt vielmehr in dessen individuellen Charakteristika begründet. Daher muss die Kontrollgruppe anhand geeigneter statistischer Verfahren konstruiert werden, um die verzerrte Teilnehmerauswahl zu korrigieren.<sup>111</sup>

An dieser Stelle muss realistischer Weise Abstand genommen werden von der Intention, anhand ausgewählter Studien eine erschöpfende Übersicht über die internationale Programmvielfalt leisten zu können. Elementare wissenschaftliche Erkenntnisse beruhen dabei auf den Aktivierungserfahrungen in den vier Vergleichsstaaten. Der detaillierten Darstellung der Programme in den jeweiligen Länderanalysen soll an dieser Stelle nicht vorgegriffen werden.

Um eine länderübergreifend gültige Antwort auf die Frage zu gewinnen, ob bestimmte Aktivierungsmaßnahmen positive Beschäftigungseffekte für die Teilnehmer erzeugen, greift Kluge (2010) in seiner Meta-Analyse auf 137 mikroökonomische Evaluationen aus 19 europäischen Staaten zurück. Der Autor differenziert die folgenden vier Kategorien: Trainingsmaßnahmen, Beschäftigungsanreize im privaten Sektor (z. B. Lohnzuschüsse oder Gründungszuschüsse), öffentliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie Vermittlungsdienstleistungen und Sanktionen. Den Regressionen des Autors zufolge erhöhen Trainingsmaßnahmen nur in sehr begrenztem Ausmaß die individuelle Wahrscheinlichkeit, im Anschluss an das Programm eine Beschäftigung aufzunehmen. Die Beschäftigungsanreize im privaten Sektor sowie die Vermittlungsdienstleistungen und Sanktionen können dagegen signifikant positive Treatment-Effekte aufweisen. Als enttäuschend bewertet der Autor die Beschäftigungswirkungen von öffentlichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Über diese grundsätzliche Einstufung hinausgehend weist Kluge darauf hin, dass neuere Studien mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit als ältere Analysen positive Programmeffekte

---

<sup>111</sup> Bei beobachtbaren Charakteristika wird in der Regel die Matching-Methode angewendet. Bei unbeobachtbaren Eigenschaften bietet sich ein Differenz-in-Differenzen-Schätzer an. Zur ausführlichen Diskussion der Evaluationsprobleme bei sozialen Experimenten und nicht-experimentellen Untersuchungen s. Heckman et al. (1999).

nachweisen können. Zudem scheinen die Maßnahmen bei einer hohen Arbeitslosigkeit grundsätzlich effektiver zu sein.

An dieser Stelle sei erneut darauf betont, dass auch die Meta-Analyse potentielle Mitnahme- und Verdrängungseffekte außer Acht lässt. Der Literaturdiskussion von Kluge et al. (2007) zufolge scheinen diese aber durchaus von großer Bedeutung.<sup>112</sup> Auch können für verschiedene Zielgruppen unterschiedliche Programme hilfreich sein.<sup>113</sup>

#### **2.2.2.4 Das Lohnverhandlungssystem**

Die theoretische Hypothese, dass eine größere Gewerkschaftsmacht über ein höheres Lohnniveau zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit führt, lässt sich makroökonomisch kaum belegen.<sup>114</sup> In der Regel wird die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmerseite in den Modellen durch den gewerkschaftlichen Organisationsgrad abgebildet. Zwar erzielen Scarpetta (1996), Nickell, Layard (1999) und der IMF (2003) signifikante Hinweise auf die theoretisch begründete Wirkung. Diesem Ergebnis widerspricht jedoch eine Vielzahl von Autoren, die in ihren Regressionen der reduzierten Form jeweils einen insignifikanten Koeffizientenwert für den gewerkschaftlichen Organisationsgrad schätzen.<sup>115</sup>

Indes stellt Beissinger (2003) fest, dass der gewerkschaftliche Organisationsgrad kein geeignetes Maß für die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmerseite bei der Lohnsetzung darstelle. Vielmehr sei der tarifvertragliche Abdeckungsgrad als erklärende Variable vorzuziehen, der dem Umstand Rechnung trage, dass die Tarifabschlüsse oftmals für allgemeinverbindlich erklärt werden und damit auch für nicht-organisierte Arbeitnehmer gelten.<sup>116</sup> Dieser Indikator hat jedoch lediglich Eingang gefunden in die Studien von Nickell, Layard (1999) und Baker et al. (2005). Beide Arbeiten zeigen einen erhöhenden Effekt des Tarifbindungsgrades auf die gleichgewichtige Arbeitslosigkeit auf.

Des Weiteren kann der Effekt der Tarifverhandlungen von der *Verhandlungsebene* und dem *Koordinierungsgrad* abhängig sein. Die Forschungsarbeiten zum Zentralisierungsgrad der Tarifgespräche gehen maßgeblich auf Calmfors, Drifill (1988) zurück. Die Autoren verwenden Daten für den Zeitraum von 1963 bis 1985 und kategorisieren 17 OECD-Staaten anhand ihres jeweiligen Zentralisierungsgrades. Ihr Ergebnis zeigt eindeutig, dass die beiden Extreme einer nationalen und einer betrieblichen Verhandlungsebene im Vergleich zur

---

<sup>112</sup> Vgl. Kluge et al. (2007), S. 170 ff.

<sup>113</sup> Vgl. Martin, Grubb (2001), S. 14 und OECD (2006), S. 72.

<sup>114</sup> Vgl. die Literaturübersichten in OECD (2006), S. 84 und Aidt, Tzannatos (2008), S. 272 f. Cahuc, Zylberberg (2004), S. 426 ff. diskutieren die mehrdeutigen Schätzergebnisse in Bezug auf das „right-to-manage“-Modell und das „efficient-bargaining“-Modell.

<sup>115</sup> S. z. B. Elmeskov et al. (1998), Nickell et al. (2002), Baker et al. (2005) und Bassanini, Duval (2006).

<sup>116</sup> S. Beissinger (2003), S. 422.

Industrieebene die Reduktion der Arbeitslosenquote begünstigen. Scarpetta (1996) und Elmeskov et al. (1998) identifizieren in ihren Schätzungen der reduzierten Form tendenziell übereinstimmende Effekte. Bei Cahuc, Zylberberg (2004) hingegen scheitert der empirische Nachweis für den „buckelförmigen“ Zusammenhang zumindest für die frühen 1990er Jahre.<sup>117</sup>

Soskice (1990) zufolge seien aber nicht nur die formale Tarifebene, sondern auch die informellen Abstimmungswege zwischen den Sozialpartnern zu berücksichtigen. Er erachtet die Verhandlungsebene nur als „the form but not the substance of the bargaining system“<sup>118</sup> und hält den *Koordinationsgrad* der Tarifverhandlungen für eine wesentlich aussagekräftigere Determinante. Seine empirische Analyse bestätigt die Hypothese, dass eine verstärkte Koordination der Verhandlungen eine dämpfende Wirkung auf das Arbeitslosigkeitsniveau entfalten kann.<sup>119</sup> Sechs der acht eingangs vorgestellten makroökonomischen Studien liefern ebenfalls signifikante Hinweise auf einen derartigen negativen kausalen Effekt, während zwei Studien zu insignifikanten Ergebnissen führen.<sup>120</sup>

Boeri, van Ours (2008) interpretieren, dass Veränderungen in der Verhandlungskoordination einen größeren Einfluss auf die makroökonomische Performance eines Landes haben als Veränderungen im gewerkschaftlichen Organisationsgrad oder im Tarifbindungsgrad.<sup>121</sup> In der wissenschaftlichen Kritik steht die subjektive Indexkonstruktion für den Koordinierungsgrad der Lohnverhandlungen.<sup>122</sup> Zwangsläufig müssten wichtige Kriterien nahezu unberücksichtigt bleiben, wie das Verantwortungsbewusstsein der Gewerkschaften für die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Tarifabschlüsse oder das gegenseitig entgegengebrachte Vertrauen unter den Sozialpartnern.<sup>123</sup>

#### **2.2.2.5 Der gesetzliche Mindestlohn**

Die Auswirkungen eines gesetzlichen Mindestlohnes auf das Arbeitsmarktgleichgewicht werden in der Wissenschaft kontrovers diskutiert.<sup>124</sup> Ein wichtiges Forschungsfeld bieten die

---

<sup>117</sup> Vgl. Cahuc, Zylberberg (2004), S. 775 f.

<sup>118</sup> Flanagan (1999), S. 1159.

<sup>119</sup> Vgl. OECD (2006), S. 85 und Calmfors et al. (2001), S. 93 f.

<sup>120</sup> Signifikante Ergebnisse finden sich in Scarpetta (1996), Elmeskov et al. (1998), Nickell, Layard (1999), Nickell et al. (2002), IMF (2003) und Bassanini, Duval (2006). Insignifikante Effekte gehen aus den Studien von Baker et al. (2005) und Baccaro, Rei (2007) hervor.

<sup>121</sup> S. Boeri, van Ours (2008), S. 71.

<sup>122</sup> Vgl. hierzu Aidt, Tzannatos (2008), S. 267, Beissinger (2003), S. 423 und Flanagan (1999), S. 1169.

<sup>123</sup> Zum Verantwortungsbewusstsein s. Freeman (2005), S. 17 und zum Vertrauensaspekt s. Blanchard (2006), S. 46.

<sup>124</sup> Der Mindestlohn ist lediglich in zwei der acht erwähnten Studien der reduzierten Form als erklärende Variable enthalten. Elmeskov et al. (1998) können keinen erhöhenden Effekt des Mindestlohns (relativ zum Durchschnittslohn) auf das aggregierte Arbeitslosigkeitsniveau identifizieren. Zu dem gleichen Ergebnis kommen auch Bassanini, Duval (2006).

US-Bundesstaaten, die von ihrem Recht Gebrauch machen, vom nationalen Mindestlohn abweichende Lohnuntergrenzen festzulegen. Methodisch können potentielle Beschäftigungseffekte entweder anhand von regionalen Mikrodaten oder von aggregierten Paneldaten untersucht werden.

Als maßgebliches Beispiel für den erstgenannten Ansatz gilt die Fallstudie von Card, Krueger (1994). Die Autoren untersuchen den Einfluss einer Mindestloohnerhöhung im Fast-Food-Gewerbe in New Jersey. Sie nutzen als Kontrollgruppe den Nachbarstaat Pennsylvania, in dem der Mindestlohn unverändert blieb, und wenden die Differenz-in-Differenzen-Methode an, um die Beschäftigungsveränderungen in den betroffenen Restaurants zu analysieren. Schließlich stellen die Autoren fest, dass die Beschäftigung nach der Mindestlohnanhebung in New Jersey schneller anstieg als in Pennsylvania.<sup>125</sup> Auch weitere lokale Studien bestimmter Industriezweige deuten tendenziell auf positive bzw. insignifikante Beschäftigungseffekte hin.<sup>126</sup>

Aus Sicht von Neumark, Wascher (2010) dagegen erzielt die Analyse aggregierter Daten eine bessere Aussagekraft. Mit einer entsprechenden Präferenz konzentrieren sich die beiden Autoren in ihrer Literatur-Diskussion auf 45 empirische Studien und gelangen zu der Erkenntnis, dass Mindestlöhne insbesondere unter gering qualifizierten Arbeitnehmern negative Beschäftigungseffekte haben.<sup>127</sup>

Dube et al. (2010) argumentieren, dass die beiden unterschiedlichen Datengrundlagen im Wesentlichen auch deren unterschiedliche Ergebnisse begründen. Demnach sind insbesondere die Resultate der aggregierten Panelanalysen systematisch verzerrt durch eine unbeobachtete Heterogenität im Beschäftigungswachstum für gering qualifizierte Arbeitnehmer in strukturell verschiedenen Regionen. Auf dieser Kritik aufbauend konstruieren die drei Autoren eine neue Datenbasis, indem sie Paare von aneinander angrenzenden Counties bilden, die zwar durch eine einheitliche Wirtschaftsstruktur gekennzeichnet sind, in denen aber unterschiedliche Mindestlohnregelungen gelten. Sie betrachten den Zeitraum von 1990 bis 2006 und schlussfolgern, dass Mindestloohnerhöhungen weder kurz- noch langfristig zu Beschäftigungsverlusten führen.

---

<sup>125</sup> Neumark, Wascher (2000) kritisieren die per Telefon erhobenen Daten von Card, Krueger (1994) und ermitteln in einer eigenen Analyse eine relative Senkung des Beschäftigungsniveaus in New Jersey.

<sup>126</sup> Während z. B. Card, Krueger (2000) die positiven Beschäftigungseffekte ihrer früheren Studie bestätigen, können Dube et al. (2007) keine beschäftigungssenkenden Effekte eines lokalen Mindestlohns identifizieren.

<sup>127</sup> In einer weiter gefassten Arbeit argumentieren Neumark, Wascher (2007), dass von 102 berücksichtigten empirischen Studien ca. zwei Drittel negative Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen aufweisen, während nur acht Studien signifikant beschäftigungserhöhende Effekte belegen.

Den von Dube et al. (2010) gewählten methodischen Ansatz, die Beschäftigungseffekte zu identifizieren, kritisieren Neumark et al. (2013) wiederum scharf. Die beschränkte Sicht auf benachbarte Counties sei datentechnisch nicht gerechtfertigt. Die Autoren zeigen, dass valide Informationen unberücksichtigt bleiben. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die Schätzungen von Dube et al. verzerrt sind und letztendlich zu fehlerhaften Aussagen führen. Vielmehr interpretieren Neumark et al. (2013) die eigene Analyse als einen weiteren Beleg, dass Mindestlöhne negative Beschäftigungseffekte entwickeln können.

Auch die Analyse europäischer Mindestlöhne lassen keine zweifelsfreien Rückschlüsse auf ihre Beschäftigungswirkungen zu. Dolado et al. (1996) können anhand von vier Länderstudien<sup>128</sup> keine einheitliche Wirkungsrichtung identifizieren. Sie schlussfolgern, dass der Effekt des Mindestlohns auf das Beschäftigungsniveau insgesamt gering und am ehesten für junge Arbeitnehmer schädlich ist.

Abowd et al. (1999) analysieren anhand von Längsschnittdaten den Effekt einer realen Mindestlohnänderung auf die Übergangsraten zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit. Bezogen auf den französischen Arbeitsmarkt reduziert demnach eine reale Mindestlohnerhöhung um 1 Prozent die Wahrscheinlichkeit, dass ein davon betroffener männlicher Arbeitnehmer seinen Arbeitsplatz behält, um 1,3 Prozent.

Festzuhalten bleibt, dass auch die ökonometrische Analyse nicht zweifelsfrei und allgemeingültig klären kann, welche Wirkung Mindestlöhne auf das aggregierte Arbeitsmarktgleichgewicht entwickeln.

### **2.2.3 Zusammenfassung**

Die Diskussion der einzelnen Arbeitsmarktinstitutionen zeigt die Vielfalt ihrer potentiellen Anreizeffekte, die das Verhalten der Arbeitsmarktakteure beeinflussen. Trotz der intensiven Forschungsanstrengungen bleibt der aggregierte institutionelle Bruttoeffekt auf das Arbeitsmarktgleichgewicht – theoretisch wie empirisch – häufig unklar. Weder der Kündigungsschutz, die Ebene der Lohnverhandlungen noch der gesetzliche Mindestlohn wirken in eindeutiger Richtung auf die Arbeitslosigkeit. Bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik stehen dem intendierten individuellen Qualifikationseffekt negative Nebeneffekte entgegen, so dass der aggregierte Arbeitsmarkteffekt auch hier nicht pauschal zu bewerten ist. Weitgehend eindeutig ist dagegen sowohl theoretisch als auch empirisch, dass eine großzügig und dauerhaft gewährte Leistung der Arbeitslosenversicherung ebenso wie eine starke Gewerkschaftsmacht die Arbeitslosigkeit erhöht. Weitgehend koordinierte

---

<sup>128</sup> Frankreich, die Niederlande, Spanien und Großbritannien.

Lohnverhandlungen wiederum bergen das Potential, das Arbeitslosigkeitsniveau senken zu können.

Bereits an dieser Stelle liegt die Vermutung nahe, dass der Beschäftigungserfolg der vier Vergleichsländer kaum allein durch die Summe der Arbeitslosigkeitseffekte einzelner Arbeitsmarktinstitutionen erklärt werden kann. So zeigt z.B. ein Blick auf Tabelle 2.1, dass die Arbeitslosenversicherung in Dänemark und den Niederlanden relativ großzügig ausgestaltet ist und auch in Schweden und Deutschland keineswegs gering ausfällt. Den präsentierten Forschungsergebnissen zufolge wäre ein solches Design mit einer niedrigen Arbeitslosigkeit allerdings kaum vereinbar. Auch die aus Tabelle 2.2 hervorgehende starke Gewerkschaftsmacht in Dänemark und Schweden widerspricht tendenziell einer vergleichsweise niedrigen Arbeitslosigkeit in diesen Ländern. Möglicherweise werden die negativen Anreizwirkungen dieser Institutionen in ihrem Zusammenspiel mit dem gesamten institutionellen Rahmen kompensiert. Daher sollten auch die zwischeninstitutionellen Interaktionen berücksichtigt werden.<sup>129</sup> Diese Überlegungen zeigen, dass die Analyse von separaten institutionellen Indikatoren nicht zum gewünschten Ziel führt, den Einfluss von Arbeitsmarktinstitutionen auf die Arbeitslosigkeit erschöpfend verstehen zu können.

### **2.3 Arbeitsmarktinstitutionen und externe Schocks**

Der Ansatz, eine hohe Arbeitslosigkeit auf den institutionellen Rahmen zurückzuführen, greift nach Ansicht von Blanchard, Wolfers (2000) zu kurz. Die Autoren argumentieren, dass die Institutionen das Arbeitslosigkeitsniveau weniger direkt, sondern vielmehr über ihr Zusammenspiel mit makroökonomischen Schocks beeinflussen. Zwar lieferten die nationalen Rahmenbedingungen einen hohen Erklärungsgehalt für die länderspezifischen Arbeitsmarktentwicklungen. Jedoch könne der seit den 1970er Jahren steigende Arbeitslosigkeitstrend nicht auf beschäftigungsfeindliche Veränderungen der Arbeitsmarktinstitutionen zurückgeführt werden. Schließlich seien die nahezu unveränderten Institutionen während der 1960er Jahre mit einer niedrigen Arbeitslosigkeit vereinbar gewesen.<sup>130</sup>

Als ursächlich für den Anstieg der internationalen Arbeitslosigkeit erachten Blanchard, Wolfers (2000) drei persistente makroökonomische Schocks: den Rückgang des Produktivitätswachstums seit Beginn der 1970er Jahre, die Erhöhung des langfristigen Realzinsniveaus sowie die Verschiebungen in der Arbeitsnachfrage seit den frühen 1980er Jahren. Da diese Schocks europaweit gleichermaßen wirkten, könnten sie zwar den

---

<sup>129</sup> Diese werden in Abschnitt 2.4 diskutiert.

<sup>130</sup> S. Blanchard, Wolfers (2000), S. C16.



allgemeinen Arbeitslosigkeitstrend erklären, nicht jedoch die zwischenstaatlichen Divergenzen.<sup>131</sup>

Um sowohl die unterschiedlichen Arbeitsmarkterfahrungen einzelner Länder als auch den international steigenden Arbeitslosigkeitstrend erklären zu können, beleuchten die beiden Autoren die Interaktionen von nationalen Arbeitsmarktinstitutionen und makroökonomischen Schocks.

### **2.3.1 Die arbeitsmarkttheoretischen Grundlagen**

Dabei unterscheiden Blanchard, Wolfers (2000) grundsätzlich zwei Mechanismen.<sup>132</sup> Zum einen könnten die Arbeitsmarktinstitutionen die direkte Schockwirkung auf das Arbeitslosigkeitsniveau verstärken oder dämpfen. So weisen bereits Bruno, Sachs (1985) darauf hin, dass ein zentralisiertes und weitgehend koordiniertes Lohnverhandlungssystem tendenziell ein zurückhaltendes Lohnwachstum begünstigt und damit die negativen Beschäftigungseffekte eines Schocks, beispielsweise eines verlangsamten Produktivitätswachstums, abschwächt. Auch strikte gesetzliche Kündigungsregelungen können den unmittelbaren Arbeitslosigkeitsanstieg infolge eines Schocks abmildern, indem sie die Unternehmer daran hindern, ihre geschützten Arbeitnehmer unmittelbar zu entlassen.<sup>133</sup>

Zum anderen ist es Blanchard und Wolfers zufolge möglich, dass eine schockbedingt entstandene Arbeitslosigkeit durch die geltenden Arbeitsmarktinstitutionen verlängert und verfestigt werde. Aus modelltheoretischer Sicht kann das von einem negativen Schock verschobene Arbeitsmarktgleichgewicht zu seinem Ursprung zurückkehren, wenn das gestiegene Arbeitslosigkeitsniveau dämpfend auf die Lohnsetzung rückwirkt. Ein verringertes Lohnniveau wiederum erhöht die Arbeitsnachfrage. Dieser Rückkopplungseffekt wird jedoch Blanchard und Wolfers zufolge von den geltenden Arbeitsmarktinstitutionen beeinträchtigt. So könne eine lange Bezugsdauer einer umfangreichen Arbeitslosenunterstützung den Anreiz eines Arbeitslosen schwächen, intensiv nach einer neuen Erwerbstätigkeit zu suchen. Auch ein strikter Beschäftigungsschutz erhöhe tendenziell die Arbeitslosigkeitsdauer der Arbeitsmarkt-Outsider. Je länger die Person erwerbslos sei, desto gravierender sei auch die Entwertung ihrer beruflichen Fertigkeiten.<sup>134</sup> In Kombination mit den negativen Beschäftigungswirkungen eines adversen Schocks führten diese Effekte dazu, dass eine

---

<sup>131</sup> S. ebd., S. C12.

<sup>132</sup> S. ebd., S. C17.

<sup>133</sup> Vgl. Bassanini, Duval (2006), S. 38.

<sup>134</sup> Zum Verlust von arbeitsplatzspezifischen Qualifikationen als wesentlicher Faktor für eine, sich im strukturellen Wandel verfestigende, europäische Arbeitslosigkeit s. Ljungqvist, Sargent (1998).

zunehmende Zahl von Langzeitarbeitslosen die Bindung an den Arbeitsmarkt und damit auch an Einfluss auf die Lohnsetzung verliere. Die Rückwirkung der gestiegenen Arbeitslosigkeit auf die Lohnverhandlungen werde geschwächt und das Beschäftigungsproblem verfestigt.<sup>135</sup>

Ein zusätzliches Argument der beiden Autoren bezieht sich auf die Wirkung der Arbeitsmarktinstitutionen auf die *Struktur* der Arbeitslosigkeit. Indem ein hoher gesetzlicher Mindestlohn die Einstellungschancen von erwerbssuchenden Randgruppen (wie z. B. gering Qualifizierte oder Jugendliche) verschlechtere, verschärfe diese Institution die negativen Wirkungen eines externen Schocks für diese Personen. Weil die Lohnuntergrenze verbindlich fixiert sei, habe die gestiegene Arbeitslosigkeit keine Rückwirkung auf die Lohnsetzung im untersten Einkommensbereich.<sup>136</sup> Auch ein Lohnverhandlungssystem, in das lediglich die Interessen der beschäftigten Arbeitnehmer einfließen, könne die erforderliche Sensitivität der Tarifabschlüsse in Bezug auf das konjunkturelle Umfeld beschränken.<sup>137</sup>

Zusammenfassend führen die Interaktionen mit einem makroökonomischen Schock insbesondere dann zu einer hohen persistenten Arbeitslosigkeit, wenn die Institutionen bewirken, dass das erhöhte Arbeitslosigkeitsniveau nicht in gemäßigten Lohnabschlüssen der Sozialpartner Ausdruck findet. Dieser Rückwirkungsmechanismus kann auch durch eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik gestärkt werden, indem sie dafür Sorge trägt, dass die Erwerbslosen den Kontakt zum Arbeitsmarkt nicht verlieren.<sup>138</sup>

### **2.3.2 Die empirische Evaluation**

In einer Panelanalyse für 20 OECD-Staaten testen Blanchard, Wolfers (2000) die Plausibilität ihrer theoretischen Argumentation. Die Entwicklung der länderspezifischen Arbeitslosigkeit zwischen den Jahren 1960 und 1996 fassen die Autoren in Durchschnittswerten über Zeiträume von fünf Jahren zusammen. Als erklärende Variablen ziehen die Autoren acht zeitinvariante<sup>139</sup> Indikatoren heran, die die nationalen Ausprägungen des Kündigungsschutzes, der Arbeitslosenunterstützung, des Lohnverhandlungssystems sowie des Abgabenkeils abbilden sollen.

In einer ersten Schätzung konstruieren die Autoren Interaktionen dieser Indikatoren mit einer Schockvariablen, die für alle 20 Staaten den gleichen Wert annimmt und sich lediglich über

---

<sup>135</sup> Vgl. Blanchard (1999), S. 16 f. Hier werden die theoretischen Überlegungen ausführlicher diskutiert als in Blanchard, Wolfers (2000).

<sup>136</sup> Vgl. Blanchard (1999), S. 18.

<sup>137</sup> Vgl. Blanchard, Wolfers (2000), S. C18.

<sup>138</sup> Vgl. Bassanini, Duval (2006), S. 33 und Logeay (2003), S. 354.

<sup>139</sup> Demnach soll der Verlauf der Arbeitslosigkeit nicht anhand der Veränderungen der Arbeitsmarktinstitutionen erklärt werden. Abgesehen von der schwierigen Datenlage konzentrieren sich die Autoren damit auf die Langfristeffekte. Eine Analyse der dynamischen Effekte halten die Autoren für zu weitgehend. S. Blanchard, Wolfers (2000), S. C19.

den Zeitverlauf verändert („time effect“), und stellen die Interaktionsterme den nationalen Arbeitslosigkeitsentwicklungen gegenüber. Die Gleichung liefert einen Erklärungsgehalt von 87 Prozent der Varianz in den Arbeitslosenquoten. Die geschätzten Koeffizienten sind mit nur einer Ausnahme<sup>140</sup> statistisch signifikant und ihr jeweiliges Vorzeichen entspricht der theoretischen Vorhersage. Demnach ist der Effekt eines makroökonomischen Schocks auf die Arbeitslosigkeit höher und dauerhafter in Staaten mit einer langen Bezugsdauer und einer hohen Ersatzrate der Arbeitslosenunterstützung, einem rigiden Kündigungsschutz, einer hohen Gewerkschaftsdichte, einer geringen Lohnkoordination, einer schwach ausgeprägten aktiven Arbeitsmarktpolitik und einem hohen Abgabenkeil. Die beiden Autoren konstituieren, dass das Modell die im Zeitverlauf unterschiedliche Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den einzelnen OECD-Staaten sehr gut abbilde.

In einer weiteren Schätzung ersetzen Blanchard und Wolfers die allgemeine Schockvariable durch länderspezifische Schocks. Für jedes Land und jede Periode fließen das Produktivitätswachstum, der Realzinssatz und die Arbeitsnachfrageverschiebung in die Regression ein. In dieser Spezifikation, die neben den Schocks auch ihre jeweilige Interaktion mit den Institutionen vorsieht, sind alle drei Schockvariablen signifikant mit dem erwarteten Vorzeichen. Beispielsweise führt ein Anstieg des Realzinssatzes um 5 Prozentpunkte zu einer um 3 Prozent erhöhten Arbeitslosigkeit. Auch die Koeffizienten von sieben der acht Institutionenvariablen weisen die erwarteten Vorzeichen auf.<sup>141</sup> Die signifikantesten Koeffizienten weisen die Lohnersatzrate und die Bezugsdauer der Arbeitslosenunterstützung, die Gewerkschaftsdichte und die Lohnkoordination auf. Ein Vergleich der Modellwerte mit der tatsächlichen Arbeitslosigkeitsentwicklung zeigt, dass diese Spezifikation, trotz eines geringeren Erklärungsgehalts im Vergleich zum vorherigen Ansatz mit einem einheitlichen Schock, die Heterogenität in der Arbeitslosigkeitsentwicklung „in befriedigender Weise“<sup>142</sup> abbilden kann.

Zusammenfassend sehen Blanchard, Wolfers (2000) die makroökonomischen Schocks als maßgeblich für den durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsanstieg in den OECD-Staaten an. Die zwischenstaatlichen Unterschiede in der Entwicklung hingegen könnten aus ihrer Sicht nur durch das Zusammenspiel der Schocks mit den jeweilig geltenden Arbeitsmarktinstitutionen erklärt werden.

---

<sup>140</sup> Diese Ausnahme ist der Anteil der Arbeitnehmer, die unter gewerkschaftlich verhandelten Bedingungen arbeiten („union coverage“).

<sup>141</sup> Einzige Ausnahme ist auch hier der Anteil der Arbeitnehmer, die unter gewerkschaftlich verhandelten Bedingungen arbeiten („union coverage“). Hier ist das Vorzeichen negativ, aber insignifikant.

<sup>142</sup> Beissinger (2003), S. 423.

Die Studie zeigt, dass es unerlässlich ist, den institutionellen Rahmen eines Landes im Detail zu analysieren, um die Arbeitsmarktreaktion auf einen Schock nachvollziehen zu können. An diese Erkenntnis knüpft die Inzidenzanalyse dieser Arbeit an. Darin wird nicht nur der institutionelle Rahmen eines jeweiligen Landes differenzierter abgebildet. Am Beispiel der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise wird auch das Zusammenspiel von Institutionen und externen Schocks analysiert. Möglicherweise können die milden Anpassungsreaktionen auf dem schwedischen und dem deutschen Arbeitsmarkt als Ergebnis einer institutionell gedämpften Schockwirkung interpretiert werden.

Allerdings sollte die Studie von Blanchard und Wolfers nicht überbewertet werden. Aus wissenschaftlicher Sicht kritisch ist insbesondere die Tatsache, dass die Ergebnisse nicht robust gegenüber einer alternativen Auswahl institutioneller Variablen sind, wie die beiden Autoren selbst feststellen.<sup>143</sup> Darüber hinaus ist die Aussagekraft der Regressionen aufgrund der Verwendung zeitinvarianter Arbeitsmarktinstitutionen beschränkt, da hierdurch der direkte Effekt von Arbeitsmarktreformen auf die Höhe der Arbeitslosigkeit unberücksichtigt bleibt.<sup>144</sup>

Diesen Effekt sehen Nickell et al. (2005) jedoch als Hauptdeterminante des internationalen Arbeitslosigkeitsverlaufs im Zeitraum von 1961 bis 1995. Die Autoren zeigen in ihrer empirischen Studie, dass die Veränderungen (Reformen) der *zeitvarianten* Institutionen bereits einen Großteil der unterschiedlichen Arbeitslosigkeitsentwicklung in den 20 beobachteten OECD-Staaten abbilden. Durch die zusätzliche Berücksichtigung der Interaktionen zwischen Schocks und den Arbeitsmarktinstitutionen erhöht sich der Erklärungsgehalt ihres Modells dagegen nicht nennenswert.

Bassanini, Duval (2006) bringen die beiden Erklärungsansätze in ein komplementäres Verhältnis. Sie verwenden einen ähnlichen Schätzansatz wie Blanchard, Wolfers (2000) mit jüngeren Daten bis zum Jahr 2003. Demnach haben sowohl Schocks als auch Arbeitsmarktinstitutionen unabhängig voneinander eine bedeutende unmittelbare Wirkung auf die Höhe der Arbeitslosigkeit. Nachdem die Autoren für die potentielle Multikollinearität der erklärenden Variablen kontrolliert haben, stellen sie auch robuste Interaktionseffekte fest. Demnach verstärkt eine hohe Arbeitslosenunterstützung die Wirkung eines gegebenen makroökonomischen Schocks, während ein ausgeprägter Korporatismus<sup>145</sup> signifikant abschwächend wirkt.

---

<sup>143</sup> S. Blanchard, Wolfers (2000), S. C24.

<sup>144</sup> Vgl. Bassanini, Duval (2006), S. 34.

<sup>145</sup> In dem von den Autoren verwendeten Indikator „high corporatism“ sind sowohl der Zentralisierungs- als auch der Koordinationsgrad der Lohnverhandlungen zusammengefasst.

In einer weiteren Schätzung untersuchen Bassanini, Duval (2006), ob die Arbeitsmarktinstitutionen die Persistenz der Schockwirkung beeinflussen. Ihre Resultate deuten darauf hin, dass ein strikter Kündigungsschutz den adversen Schockeffekt auf die Arbeitslosigkeit zunächst abfedert, den anschließenden Anpassungsprozess jedoch signifikant verlängert. Hohe Ausgaben für die aktivierende Arbeitsmarktpolitik verringern hingegen die Persistenz der Schockwirkung. Im Beschäftigungsausblick der OECD (2006) wird die Studie von Bassanini und Duval wie folgt zusammengefasst: „This analysis (...) confirms that structural reforms in labour (...) markets can enhance the resilience of the economy to adverse shocks.“<sup>146</sup>

Die Auswertung der empirischen Ergebnisse zeigt die Relevanz einer Interaktion zwischen makroökonomischen Schocks und den geltenden Arbeitsmarktinstitutionen. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise bietet ein aktuelles Forschungsfeld, um die Wirkungen einer Arbeitsmarktinstitution auf die Arbeitslosigkeit im Konjunkturverlauf und im internationalen Vergleich zu beleuchten.

### **2.3.3 Arbeitsmarktinstitutionen in der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise**

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Industriestaaten und ihre Arbeitsmärkte in unterschiedlichem Ausmaß in ihren Bann gezogen.<sup>147</sup> Nicht zuletzt die Robustheit des deutschen Arbeitsmarktes hat ein großes internationales Interesse auf das Instrument der Kurzarbeit gelenkt.<sup>148</sup> Diese spezielle Form der Beschäftigungssubvention kam während der Krise auch in anderen OECD-Staaten zum Einsatz.<sup>149</sup> Ihre Dimensionen sowie ihre ökonomischen (Fehl-) Anreize sollen im Folgenden kurz diskutiert werden.

#### **2.3.3.1 Die Kurzarbeit und ihre Dimensionen**

Die Kurzarbeit soll den Unternehmen bei vorübergehenden Nachfrageausfällen einen finanziellen Anreiz bieten, auf Entlassungen zu verzichten und bestehende Arbeitsverhältnisse aufrechtzuerhalten.<sup>150</sup> Die Arbeitgeber können kurzfristig und flexibel die Arbeitszeit reduzieren und dadurch ihre Lohnkosten senken.<sup>151</sup> Die Arbeitnehmer erhalten eine staatliche

---

<sup>146</sup> OECD (2006), S. 186.

<sup>147</sup> Vgl. die Diskussionen in OECD (2012a, 2011b und 2010a).

<sup>148</sup> Die speziellen Anpassungseffekte auf dem deutschen Arbeitsmarkt werden in Unterkapitel 7.2 diskutiert.

<sup>149</sup> In einigen OECD-Ländern werden der „Kurzarbeit“ entsprechende Programme als „Versicherung bei Teilarbeitslosigkeit“ bezeichnet. Der hier verwendete Begriff der Kurzarbeit schließt diese Programme mit ein. Im Jahr 2009 existierten Kurzarbeitssysteme in 25 der 33 OECD-Staaten. Das Instrument wurde neu eingeführt in den Niederlanden, Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik, der Slowakischen Republik, Mexiko und Neuseeland. Vgl. Cahuc, Carcillo (2011), S. 5.

<sup>150</sup> Vgl. Boeri, Bruecker (2011), S. 8.

<sup>151</sup> Auch unabhängig von der staatlichen Förderung kann die Arbeitskräftehortung für Unternehmen vorteilhaft sein. Während der Arbeitgeber kurzfristig Entlassungs- und Abfindungskosten spart, muss er im konjunkturellen

Kompensation für ihre Einkommenseinbußen aus den entfallenen Arbeitsstunden. Die Kurzarbeit ist – vergleichbar mit der Arbeitslosenversicherung – eine mehrdimensionale Arbeitsmarktinstitution.<sup>152</sup> Zu differenzieren sind die Zugangs- und Anspruchskriterien, sowie die Höhe und die Dauer der Leistungen.

### **2.3.3.2 Die theoretischen Anreizeffekte der Kurzarbeit**

Die Einführung eines Kurzarbeitsystems kann die Effizienz auf dem Arbeitsmarkt verbessern, indem sie verhindert, dass bei einem vorübergehenden Konjunkturunbruch Beschäftigungsverhältnisse aufgelöst werden, die dauerhaft existenzfähig sind.<sup>153</sup> Boeri, Bruecker (2011) veranschaulichen in einem mikroökonomischen Modell, dass Unternehmen, die sich mit einem exogenen Nachfrageeinbruch konfrontiert sehen, die Gesamtarbeitszeit Kosten minimierend anpassen, indem sie Mitarbeiter entlassen (externe Anpassung). Ursächlich ist die Produktionsfunktion, die eine Substituierbarkeit zwischen der Anzahl der Arbeitsstunden und der Zahl der eingesetzten Mitarbeiter erlaubt, in Kombination mit den Fixkosten pro Mitarbeiter.<sup>154</sup> Anstatt jedoch den entlassenen Arbeitnehmern die gesamten Anpassungskosten aufzuerlegen, erscheint es sowohl effizienter als auch gerechter, bei einem Nachfrageschock die Arbeitszeit für die Belegschaft gleichermaßen zu reduzieren (interne Anpassung).<sup>155</sup> Dazu sind die ökonomischen Folgen der Freistellung im konjunkturellen Abschwung besonders gravierend. Eine Rückkehr auf den Arbeitsmarkt wird durch die verringerte Arbeitsnachfrage erschwert, die Erwerbslosigkeit dauert tendenziell länger an und das Individuum erleidet nachhaltige Einkommenseinbußen.<sup>156</sup> Eine Stabilisierung der aggregierten Nachfrage kann zumindest verhindern, dass der Konjunkturunbruch zusätzlich verschärft wird.<sup>157</sup> Des Weiteren ermöglicht die Kurzarbeit den Unternehmen, im wirtschaftlichen Aufschwung die Produktion ohne Verzögerung wieder auszuweiten. Mit dem Kurzarbeitergeld sind aber auch nachteilige Anreize für die Arbeitsmarktakteure verbunden. *Mitnahmeeffekte* entstehen, wenn die Unternehmen die Subvention in Anspruch nehmen können, obwohl sie die Arbeitsplätze auch ohne staatliche Unterstützung beibehalten

---

Aufschwung nicht zunächst nach geeigneten Arbeitskräften suchen, sondern er kann direkt und vollständig an der wachsenden Nachfrage profitieren. Vgl. Dietz et al. (2011), S. 128 ff.

<sup>152</sup> Hijzen, Venn (2011) analysieren die Dimensionen der internationalen Kurzarbeitsysteme im Detail. Eine tabellarische Übersicht über die einzelnen Dimensionen findet sich auch in OECD (2010a), S. 98 ff.

<sup>153</sup> Vgl. Burdett, Wright (1989) und van Audenrode (1994). Damit verbunden kann die Kurzarbeit möglicherweise die negativen fiskalischen Effekte eingrenzen, die eine übermäßig praktizierte Entlassungspolitik der Unternehmen auf das Sozialversicherungssystem hat. Vgl. Boeri, Bruecker (2011), S. 9.

<sup>154</sup> Boeri, Bruecker (2011), S. 9. Diese Verzerrung im Arbeitgeberverhalten bei Nachfrageeinbrüchen wird z. B. auch von Hall (1995) festgestellt.

<sup>155</sup> Vgl. Reid (1985).

<sup>156</sup> Vgl. Abraham, Houseman (1994), S. 89.

<sup>157</sup> Vgl. Boeri, Bruecker (2011), S. 10.

hätten.<sup>158</sup> Eine großzügige und dauerhafte Kostenübernahme durch den Staat birgt das Risiko, dass das Programm zu einer ineffizienten Reduktion der Arbeitsstunden genutzt wird.<sup>159</sup> Die Arbeitnehmer werden die Einführung der Kurzarbeit befürworten, weil sie die eigene Beschäftigungssicherheit erhöht. Indem die Kurzarbeit aber die Position der Insider stärkt, kann sie auch die Segmentierung des Arbeitsmarktes forcieren und die Lohnkonkurrenz durch die Erwerbssuchenden schwächen.<sup>160</sup> Des Weiteren kann die Kurzarbeit auch notwendige strukturelle Anpassungen verzögern, wenn Arbeitnehmer aufgrund der staatlichen Unterstützung in Beschäftigungsverhältnissen verbleiben, die nicht wettbewerbsfähig sind. Eine eingeschränkte Arbeitsmobilität behindert einen Wechsel der Arbeitnehmer in produktivere Wirtschaftssektoren und damit eine optimale Allokation der Arbeitskräfte.<sup>161</sup> Um die ökonomischen Vorteile der Kurzarbeit zu nutzen und gleichzeitig ihre Fehlanreize zu minimieren, ist es erforderlich, ihre institutionellen Stellschrauben möglichst effektiv zu justieren.<sup>162</sup> Grundsätzlich kann das Instrument einem Anstieg der Arbeitslosigkeit nur direkt entgegenwirken, wenn es auch hinreichend in Anspruch genommen wird. Je großzügiger die staatliche Subvention und je geringer der bürokratische Aufwand für den Leistungszugang ist, desto eher werden die Arbeitgeber einen Antrag auf Kurzarbeit in Erwägung ziehen. Eine umfangreich und dauerhaft gewährte Kompensation wird die Bereitschaft der Arbeitnehmerseite erhöhen, das Programm zu nutzen.<sup>163</sup>

Aus ökonomischer Sicht erscheint eine Förderung wiederum allein gerechtfertigt für Beschäftigungsverhältnisse, die von einem signifikanten Nachfrageausfall betroffen sind und dauerhaft Bestand haben können. Diese Arbeitsplätze ex ante zu identifizieren oder eine Selbstselektion der Unternehmen zu erreichen, ist die wesentliche Herausforderung bei der praktischen Ausgestaltung der Kurzarbeit.<sup>164</sup> Um massive Fehlanwendungen zumindest einzuschränken, könnten die Arbeitgeber umso stärker an den Programmkosten beteiligt werden, je intensiver sie die Kurzarbeit nutzen.<sup>165</sup> Dieses so genannte „experience rating“ veranlasst die Unternehmen, die negativen fiskalischen Effekte ihrer Anpassungsmaßnahmen zu internalisieren. Vor einem Leistungsmissbrauch abschrecken kann auch die gesetzliche Bestimmung, dass Unternehmen einen Teil der Leistung zurückzahlen müssen, wenn das

---

<sup>158</sup> Vgl. Hijzen, Venn (2011), S. 6.

<sup>159</sup> Vgl. Burdett, Wright (1989).

<sup>160</sup> Vgl. Cahuc, Carcillo (2011), S. 4.

<sup>161</sup> Vgl. Boeri, Bruecker (2011), S. 20 f. und OECD (2009a), S. 89 ff.

<sup>162</sup> Vgl. Hijzen, Venn (2011), S. 38.

<sup>163</sup> Vgl. van Audenrode (1994).

<sup>164</sup> Vgl. OECD (2009a), S. 91 f.

<sup>165</sup> Vgl. Boeri, Bruecker, (2011), S. 10 und Cahuc, Carcillo (2011), S. 30.

geförderte Arbeitsverhältnis innerhalb eines engen zeitlichen Zusammenhangs mit der Leistungsgewährung aufgelöst wird.

Darüber hinaus sollte der Leistungszugang erst gewährt werden, nachdem die Unternehmen ihre Notlage glaubhaft dargelegt haben, um potentielle Mitnahmeeffekte möglichst weitgehend auszuschließen. Die zeitliche Befristung des Kurzarbeitergelds kann verhindern, dass Betriebe und Wirtschaftszweige mit strukturellem Anpassungsbedarf dauerhaft subventioniert werden.<sup>166</sup> Die Matching-Prozesse auf dem Arbeitsmarkt können auch erschwert werden, wenn das Qualifikationsniveau der Beschäftigten während der Kurzarbeit an Wert verliert. Daher könnte es sinnvoll sein, das Kurzarbeitergeld mit einer verbindlichen Teilnahme an geeigneten Fortbildungs- und Trainingsmaßnahmen zu verbinden.

Die ökonomische Diskussion veranschaulicht den Trade-off, den die einzelnen Dimensionen der Kurzarbeit hervorrufen.<sup>167</sup> Strikte Zugangs- und Anspruchskriterien, eine Kostenbeteiligung der Arbeitgeber sowie eine kurze Leistungsdauer schränken zwar die negativen Anreizeffekte ein und erhöhen die Effizienz des Instruments. Andererseits verringert eine derartige Ausgestaltung die Attraktivität der Kurzarbeit. Wenn die Arbeitgeber und Arbeitnehmer aber von vornherein auf einen Einsatz verzichten, kann die Kurzarbeit auch nicht den gewünschten direkten Beschäftigungseffekt entwickeln.

### **2.3.3.3 Die Kurzarbeit in der empirischen Analyse**

Eine Reihe von aktuellen makroökonomischen Forschungsarbeiten bewertet das Zusammenspiel der Kurzarbeit mit dem massiven Nachfrageeinbruch während der Finanz- und Wirtschaftskrise. Hijzen, Venn (2011) untersuchen für 19 OECD-Länder die Inanspruchnahme der Kurzarbeit pro Quartal im Zeitraum von 2003 (Q1) bis 2009 (Q3).<sup>168</sup> Ihre Schätzergebnisse lassen Hijzen und Venn schlussfolgern, dass die Kurzarbeitssysteme signifikant dazu beitragen konnten, während der Krise das Beschäftigungsniveau der Arbeitnehmer mit einem Normalarbeitsverhältnis zu stabilisieren. Die Differenzierung der Arbeitnehmerschaft zeigt, dass die Kurzarbeit keinen Einfluss auf das Beschäftigungsniveau von befristet beschäftigten Personen hat. Entsprechend konstatieren die Autoren, dass die

---

<sup>166</sup> Vgl. Hijzen, Venn (2011), S. 14.

<sup>167</sup> Vgl. Ebd., S. 15 f.

<sup>168</sup> Von den 19 Ländern hatten elf über den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg ein Kurzarbeitssystem implementiert. Fünf Länder haben ein solches während der Krise eingeführt und drei der Länder verfügen über kein Kurzarbeitssystem. Die vier Sektoren sind das Verarbeitende Gewerbe, die Bauwirtschaft, die Vertriebswirtschaft und die Dienstleistungswirtschaft. Um den Einfluss des Programms auf die Elastizität des Beschäftigungsniveaus bei dem Output-Schock bemessen zu können, nutzen die Autoren die Daten von Ländern ohne Kurzarbeitssystem sowie die Variation in der Inanspruchnahme im Zeitverlauf und zwischen den Staaten. Sie konstruieren eine Differenz-in-Differenzen-Gleichung mit einem Interaktionsterm aus der Output-Variation, einer Dummyvariablen für die Schockphase sowie der länderspezifischen Inanspruchnahme der Kurzarbeit.



Kurzarbeit die Stellung der Arbeitsmarkt-Insider relativ zu den Randgruppen verbessere und die Segmentierung des Arbeitsmarktes weiter verstärke. Mit großer Vorsicht interpretieren Hijzen und Venn ihren empirischen Versuch, die Effekte der länderspezifischen Kurzarbeitsysteme zu quantifizieren. Den Resultaten zufolge hat die Institution in Deutschland und in Japan den größten beschäftigungssichernden Effekt erzielen können. Die Autoren vermögen die Effektivität der Kurzarbeit nicht abschließend zu beurteilen, sondern sie betonen die Unklarheiten hinsichtlich des Ausmaßes potentieller Mitnahmeeffekte und der Wirkung der Kurzarbeit auf das langfristige Arbeitsmarktgleichgewicht.

Cahuc, Carcillo (2011) untersuchen anhand von Quartalsdaten den Einfluss der Kurzarbeit auf die standardisierte Arbeitslosenquote in 25 Staaten. Die Problematik einer wahrscheinlichen Endogenität der Programmeintritte lösen die Autoren, indem sie für die Inanspruchnahme der Kurzarbeit eine Instrumentvariable konstruieren. Die Ergebnisse bestätigen, dass die Kurzarbeitprogramme während der Krisenjahre 2008 und 2009 verringend auf das Arbeitslosigkeitsniveau gewirkt haben. Entsprechend halten Cahuc und Carcillo fest, dass die Länder, die bisher auf ein Kurzarbeitssystem verzichtet haben, von einer Einführung profitieren können.

Auch Boeri, Bruecker (2011) nähern sich der Fragestellung, ob die Kurzarbeitsysteme in der Krise Arbeitsplätze gerettet haben, zunächst mit einer Instrumentvariablen-Schätzung. In ihrer Cross-Country-Analyse gelangen sie zu der Erkenntnis, dass die Kurzarbeit erst ab einem massiven Einbruch des Bruttoinlandsprodukts von mindestens 2,6 Prozent dazu beitragen kann, den negativen Beschäftigungseffekt eines Nachfragerückgangs zu reduzieren. Eine detaillierte Betrachtung von 16 OECD-Ländern deutet darauf hin, dass der Beschäftigungseffekt der Kurzarbeit in Belgien, Irland und Finnland am höchsten ausfiel.<sup>169</sup>

Zusätzlich widmen sich Boeri und Bruecker in einem mikroökonomischen Modell der Umsetzung der Kurzarbeit in Deutschland. Sie verwenden die Daten des IAB-Betriebspanels und schätzen, dass die Kurzarbeit bei einer durchschnittlichen Teilnehmerzahl von 1,15 Millionen im Krisenjahr 2009 zum Erhalt von über 400.000 Jobs beitragen konnte. Boeri und Bruecker mahnen jedoch zur Vorsicht bei der Interpretation dieser Ergebnisse, insbesondere mit dem Hinweis, dass potentielle allgemeine Gleichgewichtseffekte unberücksichtigt bleiben. Ein Vergleich mit dem italienischen Kurzarbeitssystem lässt die Autoren jedoch zu dem Schluss kommen, dass die Effizienz der deutschen Regelungen vor allem in der

---

<sup>169</sup> Die beiden letztgenannten Länder hatten die höchsten BIP-Rückgänge aller einbezogenen Länder zu verzeichnen, allerdings waren die dortigen Kurzarbeitsysteme – gemessen an den absoluten Teilnehmerzahlen – eher von einem geringen Umfang. Gleichzeitig wird deutlich, dass die internationalen Kurzarbeitsysteme zum Teil deutliche Wohlfahrtsverluste implizieren.

unternehmerischen Kostenbeteiligung begründet liegt, die nicht proportional zur ausgefallenen Arbeitszeit sinkt. So wird der Anreiz für den Arbeitgeber reduziert, die Kurzarbeit als eine Alternative zu einer strukturellen Anpassung zu verstehen, und bewirkt, dass das Instrument tatsächlich nur für die Arbeitsplätze in Anspruch genommen wird, die langfristig überlebensfähig sind.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass noch zu wenige wissenschaftliche Studien existieren, um ein abschließendes Urteil über die Wirkung der Kurzarbeit in der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise treffen zu können. Während des massiven und vorübergehenden Nachfrageeinbruchs haben die Kurzarbeitsysteme zwar nachweislich beschäftigungssichernde Effekte entwickelt. Allerdings sollte nicht unberücksichtigt bleiben, dass das langfristige Arbeitsmarktgleichgewicht – insbesondere bei einem länger anhaltenden Konjunkturtief – durch eine mögliche Verzögerung von strukturellen Anpassungen sowie eine verstärkte Segmentierung des Arbeitsmarktes negativ beeinflusst werden kann.

#### **2.3.4 Zusammenfassung**

Der von Blanchard, Wolfers (2000) entwickelte Ansatz, die Arbeitslosigkeit anhand des Zusammenwirkens von Arbeitsmarktinstitutionen und makroökonomischen Schocks zu erklären, ist nicht nur arbeitsmarkttheoretisch plausibel. Auch die makroökonomischen Studien stützen seine Relevanz. Ein besonderes geeignetes Beispiel für die variierende Wirkung einer einzelnen Institution im Konjunkturverlauf ist das Kurzarbeitsystem. Während das Instrument bei einer hohen Auslastung der Produktionskapazitäten bestenfalls unwirksam ist, so kann es den negativen Beschäftigungseffekt eines kurzen und massiven Nachfrageeinbruchs signifikant dämpfen. Allerdings birgt auch die Kurzarbeit zahlreiche nachteilige Anreizeffekte. Somit scheint es kaum möglich, eine einzelne Institution als grundsätzlich beschäftigungsfördernd oder -hemmend zu deklarieren.<sup>170</sup> Gleichzeitig bleibt festzustellen, dass die empirische Wirtschaftsforschung einer solchen Erkenntnis kaum in ausreichender Weise Rechnung tragen kann. Allein das Kurzarbeitsystem ist derart mehrdimensional ausgestaltet, dass eine institutionelle Inzidenzanalyse erforderlich ist, um die Anreizeffekte im Einzelnen bewerten zu können.

#### **2.4 Interaktionen zwischen Arbeitsmarktinstitutionen**

Der letzte der drei wesentlichen Forschungsansätze, die den Einfluss von Arbeitsmarktinstitutionen auf das Arbeitslosigkeitsniveau untersuchen, konzentriert sich auf die komplexen Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Arbeitsmarktinstitutionen. Hier

---

<sup>170</sup> Vgl. Cahuc, Zylberberg (2004), S. 782.

liegt die Überlegung zugrunde, dass eine Institution in Abhängigkeit des institutionellen Gesamtrahmens zu unterschiedlichen Arbeitsmarktergebnissen führen kann.<sup>171</sup> So ist denkbar, dass der negative Effekt einer Arbeitsmarktinstitution auf die Arbeitslosigkeit entweder durch gleichgerichtete Effekte einer komplementär wirkenden Institution noch verstärkt oder durch andere Faktoren des nationalen Institutionengefüges kompensiert wird. Dieser Ansatz impliziert, dass eine Arbeitsmarktreform in zwei unterschiedlichen Staaten mit jeweils unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen nicht zwingend dieselbe Wirkung hervorrufen muss.<sup>172</sup>

Das Forschungsziel ist die Identifizierung systematischer Interaktionen von Arbeitsmarktinstitutionen. Anhand theoretischer Modelle sollen zunächst wissenschaftliche Hypothesen entwickelt werden, deren Geltung zu überprüfen die Aufgabe der empirischen Forschung ist. Im Idealfall lassen sich aus der Analyse Handlungsempfehlungen für komplementäre politische Reformen ableiten, die dazu beitragen können, das Arbeitslosigkeitsproblem wirksamer zu bekämpfen.

Im Unterkapitel 2.5.1 sollen zunächst die wichtigsten theoretischen Ansätze vorgestellt werden. Dabei wird die Vielzahl der potentiellen Interaktionen deutlich. Die theoretische Diskussion beschränkt sich deshalb auf die wichtigsten Interaktionen der in Kapitel 2.2 vorgestellten Arbeitsmarktinstitutionen.<sup>173</sup> Im Unterkapitel 2.5.2 werden die wesentlichen empirischen Forschungserkenntnisse präsentiert.

#### **2.4.1 Die arbeitsmarkttheoretischen Grundlagen**

Den theoretischen Grundstein für die Analyse institutioneller Interaktionen legt die Studie von Coe, Snower (1997). Die Autoren argumentieren, dass die seit den 1980er Jahren umgesetzten europäischen Arbeitsmarktreformen weitestgehend wirkungslos geblieben seien, da sie nur auf isolierte Institutionen ausgerichtet waren und die geltenden Interaktionseffekte nicht ausreichend berücksichtigten. Da die Institutionen des Arbeitsmarktes jedoch komplementär wirkten, seien breit angelegte und tief gehende politische Reformpakete notwendig, um die Arbeitslosigkeit zu senken.

Coe, Snower (1997) modellieren die Arbeitssuche von Arbeitnehmern sowie die Arbeitsnachfrage der Unternehmen. Als institutionelle Determinanten werden die Höhe der Arbeitslosenunterstützung, der gesetzliche Kündigungsschutz, die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer, die Kosten der Arbeitssuche sowie die Jobangebotskosten der Unternehmen

---

<sup>171</sup> Vgl. Cahuc, Zylberberg (2004), S. 781 f. und Boeri, van Ours (2008), S. 277 ff.

<sup>172</sup> Vgl. Freeman (1998), S. 6.

<sup>173</sup> Der gesetzliche Mindestlohn wird als ein Unterpunkt des Lohnverhandlungssystems betrachtet.

einbezogen. Das Lohnniveau bestimmen die Arbeitgeber und Arbeitnehmer mittels einer Nash-Verhandlung. Eine staatliche Budgetbeschränkung gewährleistet, dass die Ausgaben zur Unterstützung der Arbeitslosen durch die Besteuerung der Arbeitseinkommen gedeckt sind.

Als Beispiel für die komplementäre Wirkung der Institutionen auf die Arbeitslosigkeit betrachten die Autoren die jeweilige Höhe der Arbeitslosenunterstützung und des Steuersatzes.<sup>174</sup> Im Modell führt eine Senkung der Unterstützungsleistung zu einer Senkung der Arbeitslosenrate. Dies hat neben einer Reduktion der staatlichen Ausgaben auch eine vergrößerte Besteuerungsgrundlage zur Folge. Zum Ausgleich des Staatsbudgets sinkt der gleichgewichtige Steuersatz. Der gesunkene Steuersatz erhöht wiederum den Anreiz zur Jobsuche. Dadurch verringert sich die Arbeitslosigkeit, so dass eine erneute Steuersenkung möglich wird. Folglich hat die ursprüngliche Absenkung der Arbeitslosenunterstützung im Zusammenspiel mit dem Steuersatz einen Multiplikatoreffekt erzeugt.

Ohne auf eine formale Herleitung zurückzugreifen, hemmen nach Meinung von Coe und Snower auch andere Arbeitsmarktrigiditäten (wie z. B. hohe Entlassungskosten oder hohe Suchkosten für Arbeitnehmer und/oder Arbeitgeber) die Erfolgswirkung isolierter Reformen. Die Autoren schlussfolgern, dass ein komplementäres Reformpaket, das alle relevanten Institutionen einbezieht, eine größere Wirkung erzielen werde als einzeln durchgeführte Reformschritte.

Kritisch an dem Modell von Coe, Snower (1997) scheint insbesondere, dass es unter anderem auf die Handlungsempfehlungen der OECD Jobs Study von 1994 aufbaut. Fünf verschiedene Institutionen – die Arbeitslosenunterstützungsleistungen, der Beschäftigungsschutz, die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer, die Kosten der Jobsuche sowie Einstellungskosten der Unternehmen – werden grundsätzlich als Rigiditäten definiert, die ursächlich für die hohe Arbeitslosigkeit innerhalb Europas seien.

Vor dem Hintergrund der in Abschnitt 2.3 diskutierten Forschungsergebnisse ist diese stark vereinfachte Implikation jedoch äußerst fragwürdig.<sup>175</sup> Zum Beispiel ist ein einseitig beschäftigungshemmender Effekt des Kündigungsschutzes weder theoretisch noch empirisch eindeutig belegt. Auch wird ausgeblendet, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik potentiell negative Nebeneffekte erzeugen kann, die sie insgesamt zu einem wirkungslosen Instrument machen können. Stattdessen werden Aktivierungsmaßnahmen grundsätzlich als beschäftigungsfördernd angenommen. Zudem kann eine derart eindimensionale und aggregierte Darstellung der Institutionen deren komplexen Anreizeffekten nicht gerecht

---

<sup>174</sup> Die Interaktion der Arbeitslosenunterstützung mit dem Steuersystem steht auch im Zentrum der Analyse von Orszag, Snower (1999).

<sup>175</sup> Vgl. Sachs (2011), S. 3.

werden. Die bereits hoch aggregierten Indikatoren werden zu einem Gesamtindikator für das institutionelle Regelwerk eines Landes zusammengefasst.<sup>176</sup> Relevante Informationen aus vielfältigen Dimensionen, beispielsweise der Unterstützungsleistungen bei Arbeitslosigkeit oder des Tarifsystems, bleiben auf diesem Aggregationsniveau zwangsläufig unberücksichtigt.

Zwar können die Autoren die Relevanz von Wechselwirkungen aufzeigen. Ob diese jedoch tatsächlich in die Richtung wirken, wie hypothetisch formuliert, muss anhand empirischer Ansätze geprüft werden.

Einen anders gerichteten Anlauf zur theoretischen Darstellung institutioneller Interaktionen unternehmen Belot, van Ours (2004). In einem „right-to-manage“-Modell bestimmen zunächst die Gewerkschaften und Arbeitgeber in einer Nash-Verhandlung das Lohnniveau. Ihre jeweilige Verhandlungsmacht wird vom institutionellen Rahmen beeinflusst. Die Arbeitgeber wählen anschließend in Abhängigkeit der Lohnhöhe das Beschäftigungsniveau, das ihren Nutzen maximiert.

Die Autoren berücksichtigen die Kündigungskosten, die Arbeitslosenunterstützung, die Besteuerung der Arbeit sowie den Grad der Koordination und der Zentralisierung der Lohnverhandlungen.<sup>177</sup> Es wird deutlich, dass die einzelnen Institutionen interagieren, indem sie die Elastizität und das Niveau der Arbeitsnachfrage- und der Arbeitsangebotskurve beeinflussen. Daher ist die Wirkung einer isolierten Reform grundsätzlich abhängig vom institutionellen Gesamtgefüge. Aufgrund der Komplexität der potentiellen Wirkungskanäle sind konkrete Komplementaritäten einzelner Institutionen allerdings kaum abzuleiten. Entsprechend zurückhaltend sind Belot, van Ours (2004) bei der Interpretation ihres theoretischen Modells. Konkrete Schlussfolgerungen stellen sie ihrer empirischen Analyse anheim.

Die folgenden ausgewählten Beispiele zeigen die potentiellen Interaktionen zwischen den einzelnen Arbeitsmarktinstitutionen auf und verdeutlichen gleichzeitig deren Komplexität.<sup>178</sup>

#### *Der gesetzliche Beschäftigungsschutz und das Lohnverhandlungssystem*

Die Wirkung des Beschäftigungsschutzes kann in Abhängigkeit des geltenden Lohngefüges variieren. Ist das Lohnniveau nicht nach unten flexibel, so ist zu erwarten, dass eine notwendige unternehmerische Strukturanpassung (beispielsweise in Folge eines negativen

---

<sup>176</sup> Vgl. Sachs, Schleer (2013), S. 4.

<sup>177</sup> Andere Institutionen wie die aktive Arbeitsmarktpolitik und das Mindestlohniveau bleiben aufgrund mangelnder Daten unberücksichtigt. S. Belot, van Ours (2004), S. 622.

<sup>178</sup> Die Beispiele decken sich im Wesentlichen mit den Interaktionen, die in der wissenschaftlichen Literatur als maßgeblich anerkannt werden. Zur Interaktion zwischen der Höhe der Arbeitslosenunterstützung und der Besteuerung des Faktors Arbeit siehe die Studie von Daveri, Tabellini (2000).

externen Schocks) verstärkt über einen Arbeitsplatzabbau erfolgt.<sup>179</sup> Auf diese Weise erhöht eine geringe Lohnspreizung die Arbeitsplatzfluktuation<sup>180</sup> und kann dadurch den Effekt eines strikten Kündigungsschutzes konterkarieren, der (zumindest kurzfristig) dämpfend auf den unternehmerischen Arbeitsplatzabbau wirkt. Diese Interaktion steht im Blickpunkt von Bertola, Rogerson (1997). Ihr theoretisches Modell lässt für die Kombination eines rigiden Beschäftigungsschutzes mit einer geringen Lohnspreizung (europäisches Modell) eine ähnlich hohe Arbeitsplatzfluktuation erwarten wie für die Kombination eines flexiblen Beschäftigungsschutzes mit einer großen Lohnspreizung (amerikanisches Modell).

Die Spreizung des Lohngefüges wiederum ist maßgeblich vom System der Lohnverhandlungen abhängig. Bertola, Rogerson (1997) führen die geringe europäische Lohnspreizung auf einen höheren Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen zurück.<sup>181</sup>

### Die Arbeitslosenversicherung und die aktive Arbeitsmarktpolitik

Das Zusammenspiel von passiven Unterstützungsleistungen und aktiver Arbeitsmarktpolitik steht als wesentlicher Bestimmungsfaktor des Arbeitsangebots im Zentrum zahlreicher Forschungsarbeiten. Coe, Snower (1997) legen dar, dass eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik nur eine vergleichsweise geringe Effektivität entwickeln kann, wenn das Sicherungssystem für Arbeitslose gleichzeitig umfangreiche Leistungen bereitstellt. Entsprechend ihrer Argumentationslinie, dass partielle Arbeitsmarktreformen nur eine beschränkte Wirkung haben, kann auch eine Absenkung der Arbeitslosenunterstützung die Arbeitslosigkeit kaum verringern, wenn gleichzeitig ein aktivierendes Element fehlt.<sup>182</sup>

Die konträre Sichtweise vertreten Bassanini, Duval (2006) und Boeri, van Ours (2008). Ihrer Meinung nach eigne sich die aktive Arbeitsmarktpolitik, um die negativen Anreizeffekte einer großzügigen Arbeitslosenunterstützung zu begrenzen. Indem die Arbeitslosen bei ihrer Arbeitssuche intensiv betreut würden und ihnen nach einer bestimmten Arbeitslosigkeitsdauer eine (verpflichtende) Teilnahme an einer Aktivierungsmaßnahme drohe, könne das Problem des „Moral Hazard“ gemildert werden.

Darüber hinaus analysieren Bassanini, Duval (2006), dass langfristig angelegte Trainingsprogramme das Risiko zukünftiger Arbeitslosigkeit senken, da sie die Qualifikation der Teilnehmer erhöhen. Hier könne eine großzügige Arbeitslosenversicherung komplementär

---

<sup>179</sup> Vgl. Boeri, van Ours (2008), S. 284.

<sup>180</sup> Gemeint sind die Schaffung und der Abbau von Arbeitsplätzen.

<sup>181</sup> Auch Belot, van Ours (2004) erachten die Interaktion zwischen dem Beschäftigungsschutz und der Ebene, auf der die Tarifgespräche stattfinden, als bedeutend für die Erklärung der Arbeitslosigkeit.

<sup>182</sup> Auch hier verzichten die beiden Autoren auf eine formale Herleitung.

wirken, indem der Arbeitslose finanziell nicht darauf angewiesen sei, anstelle einer Programmteilnahme kurzfristig eine unsichere Stelle annehmen zu müssen.

Überdies scheint für eine gelingende Interaktion von Arbeitslosenversicherung und aktiver Arbeitsmarktpolitik entscheidend, dass eine Programmteilnahme nicht den Anspruch auf die Versicherungsleistung erneuert. Auch die Übergangswege in ein anderes Leistungssystem (wie z. B. für Erwerbsunfähigkeit oder Frühverrentung) sollten streng überwacht werden.<sup>183</sup>

#### Der gesetzliche Beschäftigungsschutz und die Arbeitslosenversicherung

Das Design der Arbeitslosenversicherung determiniert die Intensität, mit der (versicherte) Erwerbslose nach einer neuen Anstellung suchen. Gleichzeitig beeinflusst der gesetzliche Beschäftigungsschutz wesentlich die Fluktuation von Arbeitsplätzen bzw. die Arbeitsnachfrage der Unternehmen. Auf diese beiden Wirkungskanäle beziehen sich Coe, Snower (1997). Sie argumentieren, dass sich die negativen Effekte einer hohen Arbeitslosenunterstützung und eines rigiden Kündigungsschutzes auf die Arbeitslosigkeit gegenseitig verstärken. Eine hohe Arbeitslosenunterstützung demotiviere die Arbeitslosen, nach einem Job zu suchen. Dieser Effekt verringere für den Arbeitgeber die Wahrscheinlichkeit, mittels Stellenausschreibung einen geeigneten Arbeitnehmer zu finden. Die negative Wirkung, die ein rigider Kündigungsschutz ohnehin auf die Arbeitsnachfrage der Unternehmen habe, werde somit noch erhöht. Eine reduzierte Arbeitsnachfrage wiederum verringere die Erfolgsaussichten eines Arbeitssuchenden und schwäche dadurch dessen Suchintensität.<sup>184</sup> Coe, Snower (1997) erachten den Kündigungsschutz und die Arbeitslosenversicherung damit als komplementär in ihrer Wirkung auf die Arbeitslosigkeit.

#### Die aktive Arbeitsmarktpolitik und der gesetzliche Beschäftigungsschutz

Die Effektivität der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist nicht zuletzt abhängig von der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes.<sup>185</sup> Je strikter der Kündigungsschutz, desto schwieriger ist der Weg zurück in ein Beschäftigungsverhältnis, insbesondere für gering Qualifizierte oder Langzeitarbeitslose. Bei ihrer Arbeitsnachfrage berücksichtigen die Arbeitgeber, dass sie ihre Beschäftigten unter restriktiven gesetzlichen Vorschriften nur mit hohem Aufwand wieder entlassen können. Dadurch kann ihre Bereitschaft sinken, Teilnehmer von Aktivierungsmaßnahmen regulär einzustellen, wenn diese Teilnahme als ein Indiz für eine schwache Arbeitsmarktbindung gewertet wird. Eine weitere Determinante ist die größere

---

<sup>183</sup> Vgl. Martin, Grubb (2001), S. 31 f.

<sup>184</sup> Vgl. Coe, Snower (1997), S. 2. Auch an dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass der Folgerung der beiden Autoren die modelltheoretische Annahme zugrunde liegt, dass ein rigider Beschäftigungsschutz die Arbeitslosigkeit grundsätzlich erhöht.

<sup>185</sup> Vgl. Eichhorst et al. (2008a), S. 9.

Marktmacht, die die Arbeitsmarkt-Insider bei einem strikten Kündigungsschutz haben. Das von ihnen ausgehandelte Lohnniveau kann für gering qualifizierte Personen eine bedeutende Einstellungsbarriere darstellen.<sup>186</sup> Insgesamt können also strikte Kündigungsregelungen der positiven Wirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die Arbeitslosigkeit entgegenstehen.

Die theoretische Diskussion der institutionellen Interaktionseffekte verdeutlicht deren Relevanz. Allerdings lässt sich die Vielzahl der potentiellen Wirkungskanäle kaum anhand eines einzigen theoretischen Modellrahmens abbilden. Auf Coe, Snower (1997) geht die bisher umfangreichste modellarische Darstellung zurück. Sie verdeutlicht, dass die Wirkung einer einzelnen Arbeitsmarktinstitution vom gesamten Institutionengefüge abhängig ist. Verlässliche Aussagen, welche Interaktionen für die Arbeitslosigkeitsentwicklung tatsächlich relevant sind, lässt allerdings auch dieses Modell kaum zu.<sup>187</sup>

#### **2.4.2 Die empirische Evaluation**

Die wenig belastbaren theoretischen Grundlagen erschweren die empirische Evaluation bivariater Interaktionseffekte. Da ihre Relevanz a priori ungewiss ist, sollten grundsätzlich alle Interaktionsterme in der Spezifikation berücksichtigt werden. Der Vielzahl an erklärenden Variablen steht allerdings eine eher geringe Zahl von Beobachtungspunkten gegenüber.<sup>188</sup> Dadurch wird das Problem des „Overfitting“ hervorgerufen, das die Aussagekraft der empirischen Modelle begrenzt.

Erste empirische Anhaltspunkte für die komplementäre Wirkung von Arbeitsmarktinstitutionen liefern Elmeskov et al. (1998), die eine nicht näher begründete Auswahl von Interaktionstermen in ihre Schätzung der reduzierten Form aufnehmen. Die Autoren konstatieren, dass ein rigider Kündigungsschutz die Arbeitslosigkeit erhöht, wenn die Lohnverhandlungen auf Sektorebene stattfinden.<sup>189</sup> Die Interaktion des Beschäftigungsschutzes mit der Arbeitslosenunterstützung zeigt hingegen keine statistische Signifikanz.

Deutlich tiefer ins Detail geht die empirische Arbeit von Belot, van Ours (2004).<sup>190</sup> Die Autoren richten den Fokus auf drei Wechselwirkungen. Sie betrachten die Interaktionen des Zentralisierungsgrads der Tarifverhandlungen mit jeweils der Gewerkschaftsdichte und mit

---

<sup>186</sup> Vgl. Bassanini, Duval (2006), S. 93.

<sup>187</sup> Insbesondere weil ihre vereinfachten Modellannahmen kaum die Erkenntnisse abbilden, welche die Arbeitsmarktforschung zwischenzeitlich in Bezug auf komplexe Wirkungen der Institutionen gewonnen hat.

<sup>188</sup> Aufgrund ihrer wahrscheinlichen Korrelation wächst mit einer zunehmenden Anzahl von Interaktionstermen nicht zuletzt auch die Problematik einer verzerrenden Multikollinearität. Vgl. Bassanini, Duval (2009), S. 47. Die Zahl der Interaktionsterme zu begrenzen, bedeutet dagegen implizit, dass die Koeffizienten aller unberücksichtigten Interaktionsterme gleich 0 gesetzt werden. Vgl. Bassanini, Duval (2009), S. 47.

<sup>189</sup> Dieses Ergebnis ist konform mit der Calmfors-Drifill-Hypothese. Vgl. auch Bertola, Rogerson (1997).

<sup>190</sup> Grundlagen dieser aktuellsten Studie sind ältere Arbeiten der beiden Autoren aus den Jahren 2000 und 2001.



dem gesetzlichen Kündigungsschutz sowie die Interaktion zwischen der Abgabenbelastung des Faktors Arbeit und der Ersatzrate der Arbeitslosenunterstützung.<sup>191</sup> Zwar bestätigt sich in den sieben durchgeführten Panelschätzungen<sup>192</sup>, dass eine Berücksichtigung der Interaktionseffekte signifikant zur Erklärung der Arbeitslosigkeitsentwicklung beiträgt. Jedoch zeigen die Resultate auch, wie wenig robust die Vorzeichen und Signifikanzen der einzelnen Interaktionen gegen marginale Änderungen der Modellspezifikation sind.<sup>193</sup>

Baccaro, Rei (2007) richten ihr Augenmerk auf die Interaktionen des Koordinationsgrades der Lohnverhandlungen mit anderen Arbeitsmarktinstitutionen.<sup>194</sup> Der Hypothese folgend, dass die Sozialpartner bei einer erhöhten Lohnkoordination die negativen Beschäftigungswirkungen anderer Institutionen in die Verhandlungen internalisieren, erwarten die Autoren signifikante Interaktionseffekte mit negativen Vorzeichen. Ein robustes Ergebnis, das dieser Vorhersage entspricht, lässt sich anhand der verschiedenen Schätzungen nur für die Gewerkschaftsdichte konstatieren. Daher stellen die Autoren nachdrücklich in Frage, ob eine verstärkte Koordination in den Lohnverhandlungen die Arbeitslosigkeitsentwicklung tatsächlich mittel- bis langfristig begünstigen kann.

Anhand verschiedener Schätzmethode testen Bassanini, Duval (2006 und 2009) insgesamt 15 Interaktionseffekte auf ihre statistische Signifikanz.<sup>195</sup> Im Ergebnis zeigt sich nur eine negative Wechselwirkung zwischen der Ersatzrate der Arbeitslosenunterstützung und dem gewerkschaftlichen Organisationsgrad als robust gegenüber den variierenden Spezifikationen. Die Autoren können sich einen solchen Interaktionseffekt jedoch nicht erklären. Ihre Studie liefert somit zunächst wenige Hinweise auf die Existenz komplementärer Institutionseffekte.

Darauf aufbauend argumentieren Bassanini, Duval (2009), dass eine auf die Interaktion *zweier* Arbeitsmarktinstitutionen fokussierte Analyse zu kurz greift. Aus ihrer Sicht ist vielmehr das Zusammenspiel einer Variablen mit dem *gesamten* Institutionengefüge zu

---

<sup>191</sup> Neben der Inflationsrate fließen die genannten fünf Institutionen auch einzeln in die Panelschätzung ein.

Andere wesentliche Institutionen wie die aktive Arbeitsmarktpolitik, die Bezugsdauer der Arbeitslosenunterstützung oder das Mindestlohniveau bleiben aus datentechnischen Gründen unberücksichtigt.

<sup>192</sup> Die Datengrundlage bilden 17 OECD-Länder und die Durchschnittswerte für jeweils einen Fünfjahreszeitraum zwischen 1960 und 1999.

<sup>193</sup> Die komplementäre Wirkung der Abgabenbelastung des Faktors Arbeit und der Ersatzrate der Arbeitslosenunterstützung scheint dabei die einzige Ausnahme zu sein. Demnach führt eine Absenkung der Unterstützungsleistung zu einer wirksameren Senkung der Arbeitslosigkeit, wenn gleichzeitig auch das Niveau der Steuerbelastung gesenkt wird.

<sup>194</sup> Berücksichtigt werden die Gewerkschaftsdichte, der Abgabenkeil, der Beschäftigungsschutz, die Bruttoersatzrate der Arbeitslosenunterstützung im ersten Jahr der Arbeitslosigkeit sowie im Durchschnitt über eine anhaltende Dauer der Arbeitslosigkeit und der Unabhängigkeitsgrad der Zentralbank.

<sup>195</sup> Ihre Daten umfassen 21 OECD-Staaten für den Zeitraum von 1982 bis 2003. Als institutionelle Variablen verwenden sie den gesetzlichen Beschäftigungsschutz, die Ersatzrate der Arbeitslosenunterstützung, den gewerkschaftlichen Organisationsgrad, den Abdeckungsgrad der Tarifverträge, den Steuerkeil sowie jeweils einen Messwert zur Ausprägung des Korporatismus und der Produktmarktregulierung.

untersuchen. Dazu konstruieren die Autoren für jede einzelne Institution einen Interaktionsterm mit der Summe aller direkten Institutionseffekte. Da diejenigen Interaktionsvariablen, die eine statistische Signifikanz aufweisen, ein negatives Vorzeichen haben, sehen sich die Wissenschaftler in ihrer Hypothese bestätigt, dass Reformkomplementaritäten existieren. Ohne näher auf spezifische Wirkungskanäle einzugehen, interpretieren Bassanini und Duval, dass der Einfluss einer gegebenen Arbeitsmarktreform umso deutlicher ausfalle, je „beschäftigungsfreundlicher“ der institutionelle Gesamtrahmen sei.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik betrachten Bassanini, Duval (2006) aufgrund ihrer potentiellen Endogenität gesondert. Aus einer Instrumentvariablenschätzung schlussfolgern die Autoren, dass erhöhte Ausgaben für eine aktive Arbeitsmarktpolitik die adversen Effekte einer großzügigen Arbeitslosenunterstützung begrenzen können.<sup>196</sup>

Kluve (2010) untersucht die Wirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik im institutionellen Kontext. Das Zusammenspiel mit den Regelungen zur befristeten Beschäftigung, mit den Zeitarbeitsregelungen sowie mit der Bruttoersatzrate der Arbeitslosenunterstützung zeigt keine signifikanten Effekte. Lediglich scheint ein strikter gesetzlicher Beschäftigungsschutz die Effektivität der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu hemmen.

Sachs (2011) verwendet einen „bayesianischen model averaging“-Ansatz, um die Relevanz von 91 bivariaten Interaktionstermen<sup>197</sup> zu bemessen. Für 22 dieser Interaktionen ergibt sich ein signifikanter Koeffizient, so dass Sachs die Relevanz der institutionellen Wechselwirkungen für die Erklärung des internationalen Arbeitslosigkeitsverlaufs bestätigt sieht.

### **2.4.3 Zusammenfassung**

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Arbeitsmarkttheorie plausible Erklärungsansätze für Interaktionseffekte von Arbeitsmarktinstitutionen liefern kann. Die empirische Evaluierung bestätigt die Relevanz des Institutionengefüges für die Wirkungen einzelner Arbeitsmarktinstitutionen. Allerdings scheinen die Wirkungskanäle zu komplex, um robuste bivariate Interaktionseffekte identifizieren zu können.

---

<sup>196</sup> Eine detaillierte empirische Analyse dieses Zusammenhangs findet sich in Boone, van Ours (2004).

<sup>197</sup> Zugrunde liegen 14 verschiedenen institutionelle Indikatoren, die die verschiedenen Dimensionen des Kündigungsschutzes, des Systems der Arbeitslosenunterstützung, des Lohnverhandlungssystems, des Arbeitsbesteuerungssystems sowie der Produktmarktregulierung abbilden. Die Paneldaten umfassen 17 OECD-Länder und den Zeitraum von 1982 bis 2005.

## 2.5 Die Einordnung der vorliegenden Arbeit in den aktuellen Forschungsstand

Die wissenschaftliche Forschung zeichnet ein sehr differenziertes Bild von der Wirkung einzelner Arbeitsmarktinstitutionen auf das Arbeitslosigkeitsniveau. Zwar liefern die theoretischen Modelle überzeugende Hinweise auf die institutionelle Relevanz für die Bestimmung des Angebots und der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt. Über das tatsächliche Ausmaß der Institutionseffekte besteht empirisch allerdings kaum Konsens. So kann die Hypothese, dass rigide Institutionen ursächlich für die hohe und persistente Arbeitslosigkeit in den Industriestaaten sind, nicht zweifelsfrei bestätigt werden.<sup>198</sup> Als Konsequenz dieser Forschungsergebnisse hat die OECD inzwischen ihre Deregulierungsempfehlungen aus dem Jahr 1994 weitgehend relativiert: „Experience shows that there is no single road to better labour market performance.“<sup>199</sup>

Das Problem der empirischen Identifikation von Institutionseffekten kann in der beschränkten Verfügbarkeit geeigneten Datenmaterials begründet liegen. Die vielschichtige Ausgestaltung der Arbeitsmarktinstitutionen erschwert ihre exakte Darstellung anhand aggregierter Indikatorvariablen. Hinzu kommt, dass nur eine relativ begrenzte Anzahl von Vergleichsländern existiert, in denen die Institutionen zudem im historischen Zeitverlauf eher geringe Variationen aufweisen.<sup>200</sup> Darüber hinaus kritisiert Freeman (2005) eine von „Scheuklappen“ eingeschränkte Sichtweise der Zusammenhänge. Befürworter und Gegner der Deregulierungshypothese verhielten sich wie „Anwälte bei einer Gerichtsverhandlung“<sup>201</sup>, um ihre Voreingenommenheit zu verteidigen, anstatt objektive Ergebnisse erzielen zu wollen.

Auch hinsichtlich der Interaktionen von Arbeitsmarktinstitutionen mit makroökonomischen Schocks bietet die Arbeitsmarkttheorie plausible Erklärungsansätze. Diese finden in den wenigen empirischen Untersuchungen durchaus Bestätigung. Einerseits können ausgeprägte Arbeitsmarktinstitutionen hilfreich sein, um die ursprüngliche adverse Schockwirkung auf das Arbeitslosigkeitsniveau abzufedern. Andererseits hemmen sie möglicherweise die Geschwindigkeit, mit der sich Löhne und Preise an die Schockwirkung anpassen, und verschärfen dadurch das Problem einer persistenten Arbeitslosigkeit. Da ihre Effektivität in Abhängigkeit der konjunkturellen Entwicklung variiert, lässt sich keine allgemeingültige Einteilung in beschäftigungsfördernde und –hemmende Institutionen treffen.<sup>202</sup> Festzustellen bleibt ferner, dass nicht nur die zyklischen Veränderungen, sondern insbesondere auch die

---

<sup>198</sup> S. z. B. Baccaro, Rei (2007), Baker et al. (2005), Howell et al. (2007).

<sup>199</sup> OECD (2006), S. 13.

<sup>200</sup> Vgl. Cahuc, Zylberberg (2004), S. 782.

<sup>201</sup> Freeman (2005), S. 10.

<sup>202</sup> Vgl. Cahuc, Zylberberg (2004), S. 782.

globalisierungsbedingt zunehmende Volatilität der Weltwirtschaft eine erhöhte Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes sowie die Implementierung neuer Flexibilitätsmechanismen erfordern.<sup>203</sup>

Die wissenschaftliche Analyse der Interaktionen zwischen Arbeitsmarktinstitutionen bestätigt ihre Relevanz. Da sich die Wirkungsrichtungen innerhalb eines Institutionengefüges jedoch als äußerst komplex erweisen, lassen sich aus der Betrachtung bisher keine robusten institutionellen Kombinationen identifizieren, die eine Verbesserung der Beschäftigungsergebnisse versprechen.

Der aktuelle Forschungsstand lässt sich treffend mit den Worten Blanchards zusammenfassen: “It is one thing to say that labour market institutions matter, and another to know which ones and how.”<sup>204</sup> Während den Institutionen in der Arbeitsmarkttheorie eine ganz wesentliche Rolle für das Ziel einer geringen Arbeitslosigkeit beigemessen wird, tut sich die empirische Wirtschaftsforschung schwer, eindeutige Zusammenhänge zu bestätigen. So bleibt es eine lohnende Aufgabe, dieser Divergenz nachzugehen und die praktische Relevanz des institutionellen Rahmens – über die Analyse aggregierter Indikatorvariablen hinausgehend – zu beleuchten.

Die vorliegende Arbeit verfolgt das Ziel, die ökonomischen Anreizeffekte von Arbeitsmarktinstitutionen auf das Arbeitsmarktgleichgewicht in beschäftigungspolitisch erfolgreichen Ländern zu identifizieren. Die detaillierte Untersuchung der Arbeitsmarktinstitutionen und deren Reformen in ausgewählten Staaten verspricht, der Komplexität der Wirkungskanäle innerhalb eines Institutionengefüges Rechnung tragen zu können. Mittels einer institutionenabhängigen Inzidenzanalyse sollen die erklärenden Faktoren für den Beschäftigungserfolg dieser Länder aufgedeckt werden. Lassen sich Erkenntnisse gewinnen, die ein staatenübergreifendes Lernen in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ermöglichen? Im folgenden Kapitel 3 wird zunächst die Auswahl der vier Beobachtungsländer begründet. Die Fallstudien schließen sich in den Kapiteln 4 bis 11 an.

---

<sup>203</sup> Vgl. Blanchard (2006), S. 36 und Eichhorst et al. (2008b), S. 26.

<sup>204</sup> Blanchard (2006), S. 44.

### **3. Die Auswahl der Vergleichsländer – Die Arbeitsmarktentwicklung im statistischen Überblick**

Um die Funktionsfähigkeit von Arbeitsmärkten bewerten zu können, bietet sich ein internationaler Vergleich statistischer Kennzahlen an. Ausgewählte Indikatoren sollen ein umfassendes Bild der Arbeitsmarktentwicklungen erschließen. Nicht nur das Niveau sondern auch die Struktur von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung werden skizziert. Die einheitliche Datenerhebung der OECD gewährleistet eine statistische Vergleichbarkeit und somit eine geeignete Interpretationsgrundlage.

Um die Divergenz der nationalen Entwicklungen aufzuzeigen, werden die Indikatoren jeweils im Zeitverlauf seit 1980 sowie in zwei Abbildungen veranschaulicht. Eine erste Graphik stellt die großen südeuropäischen Länder Spanien, Italien und Frankreich dar, die zweite Graphik bezieht die nordeuropäischen Länder Dänemark und Schweden, die Niederlande und Deutschland ein.<sup>205</sup> Dabei sind die bereits identifizierten Wendepunkte in der Arbeitsmarktentwicklung jeweils durch einen vertikalen Pfeil kenntlich gemacht.

Das Kapitel soll nicht nur die Auswahl der als beschäftigungspolitisch erfolgreich deklarierten Länder begründen. Vielmehr bildet es die unerlässliche statistische Grundlage für die Interpretation der Arbeitsmarktreformen, die in den Länderkapiteln beschrieben werden. In den Inzidenzanalysen wird wiederkehrend Bezug genommen auf die hier erzielten Erkenntnisse über die Arbeitsmarkt-Performance der vier Vergleichsländer.

#### **3.1 Die Arbeitslosigkeit – Niveau und Struktur**

Bereits aus der Diskussion im Unterkapitel 2.1 ist hervorgegangen, dass die ausgewählten nordeuropäischen Vergleichsstaaten ihre Arbeitslosenquoten längerfristig auf ein Niveau unterhalb des Durchschnitts der Länder im Euro-Raum reduzieren konnten, während die südlichen Länder im Kampf gegen die Erwerbslosigkeit deutlich weniger erfolgreich waren. Daran anknüpfend werden an dieser Stelle die Langzeitarbeitslosigkeit sowie die Arbeitslosigkeit unter jungen Arbeitskräften betrachtet.

##### **3.1.1 Die Langzeitarbeitslosigkeit**

Bei der Interpretation der Langzeitarbeitslosenquote ist zu berücksichtigen, dass der Anteil trotz einer unveränderten Zahl von Langzeitarbeitslosen wächst, wenn die kurzfristige

---

<sup>205</sup> Zugunsten einer vereinfachten Terminologie werden Deutschland und die Niederlande im Folgenden zu den nordeuropäischen Vergleichsstaaten gezählt.

Arbeitslosigkeit sinkt. In diesem Fall führt eine Senkung der aggregierten Arbeitslosigkeit zu einem Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit.

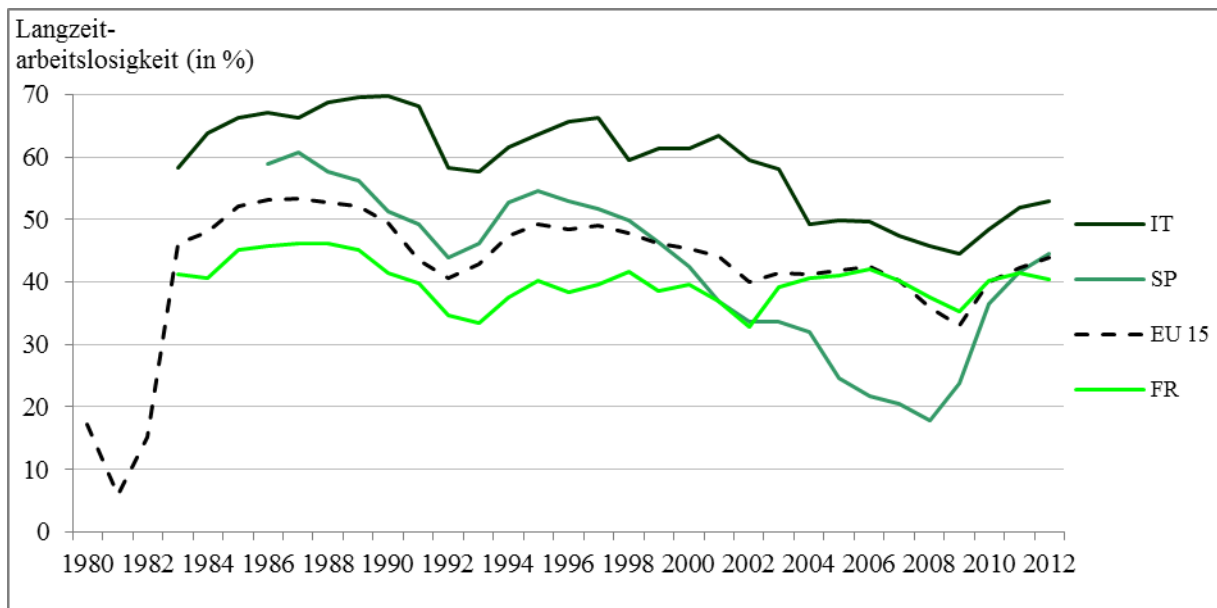


Abbildung 3.1: Langzeitarbeitslosigkeit in ausgewählten südeuropäischen Ländern

Anmerkung: Anteil der Arbeitslosen mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von länger als einem Jahr an allen Arbeitslosen. Daten für Frankreich und Italien erst ab 1983 verfügbar.

Quelle: OECD Online Employment Database.

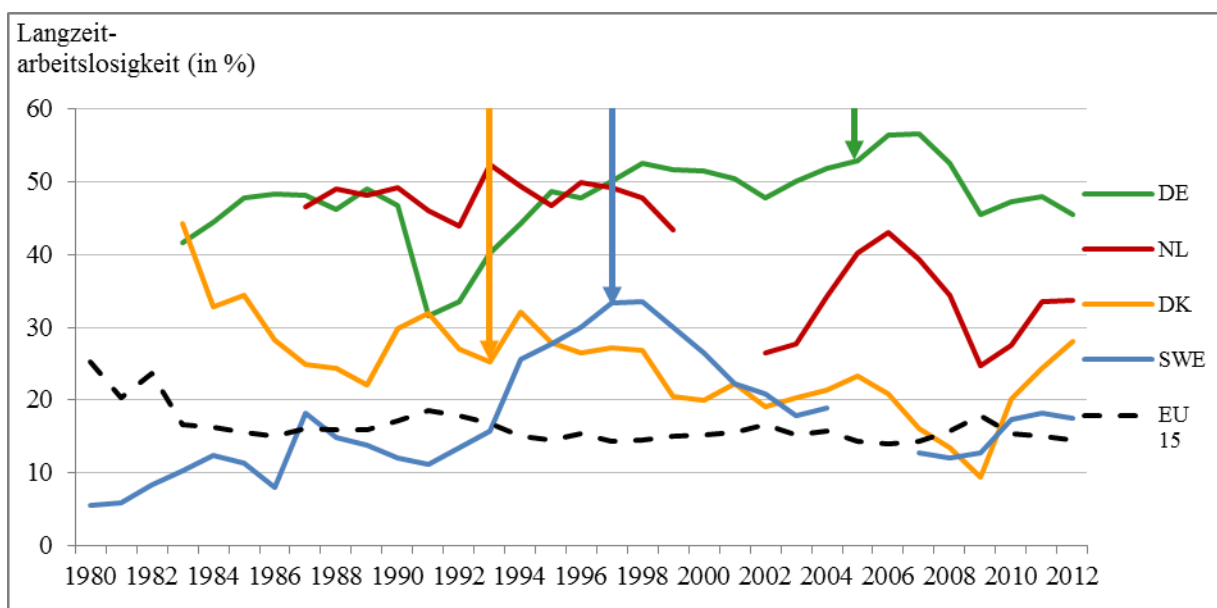


Abbildung 3.2: Langzeitarbeitslosigkeit in ausgewählten nordeuropäischen Ländern

Anmerkung: Anteil der Arbeitslosen mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von länger als einem Jahr an allen Arbeitslosen. Daten für Dänemark und Deutschland erst ab 1983 verfügbar. Daten für die Niederlande erst ab 1987 verfügbar. Deutschland bis einschließlich 1990 bezogen auf Westdeutschland. Keine Daten für die Niederlande in den Jahren 2000 und 2001 verfügbar. Keine Daten für Schweden im Jahr 2005 verfügbar.

Quelle: OECD Online Employment Database.

Die südeuropäischen Länder haben über den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg mit einer hohen Langzeitarbeitslosigkeit zu kämpfen. Für Frankreich zeigt das Verlaufsbild ein

konstant hohes Niveau von etwa 40 Prozent. Ausgehend von einem jeweiligen Maximum von etwa 60 Prozent in den späten 1980er Jahren gelang in Italien und in Spanien zwar eine signifikante Reduktion. In 2012 lag der Anteil in Italien mit 53 Prozent allerdings erneut deutlich oberhalb des Durchschnitts der EU 15 von knapp 44 Prozent. In Spanien stieg der Anteil nach 2008 sprunghaft an auf aktuell 44 Prozent.

Die Darstellung der nördlichen Länder zeigt, dass auch Deutschland eine anhaltend hohe Langzeitarbeitslosigkeit von etwa 50 Prozent aufweist. Allerdings setzte 2007 eine deutliche Reduktion ein, nachdem die Langzeitarbeitslosigkeit seit 1991 nahezu kontinuierlich angestiegen war. Ein derart hohes Niveau war in den Niederlanden nur während der 1990er Jahre zu beobachten. In Schweden konnte der Trend einer wachsenden Langzeitarbeitslosigkeit ab dem Jahr 1999 durchbrochen werden. Der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit in Dänemark hat sich seit 1983 weitgehend rückläufig entwickelt. In 2010 stieg er jedoch sprunghaft an und liegt am aktuellen Rand bei 28 Prozent.

### 3.1.2 Die Jugendarbeitslosigkeit

Die Anpassungsfähigkeit eines Arbeitsmarktes lässt sich auch daran messen, ob es jungen Personen bei einem gegebenen institutionellen Gefüge gelingt, den Weg in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu finden. Der Eintritt in das Erwerbsleben wird durch institutionelle Barrieren erschwert, so dass die Erwerbslosigkeit unter Jugendlichen in der Regel überdurchschnittlich hoch ausfällt.<sup>206</sup>

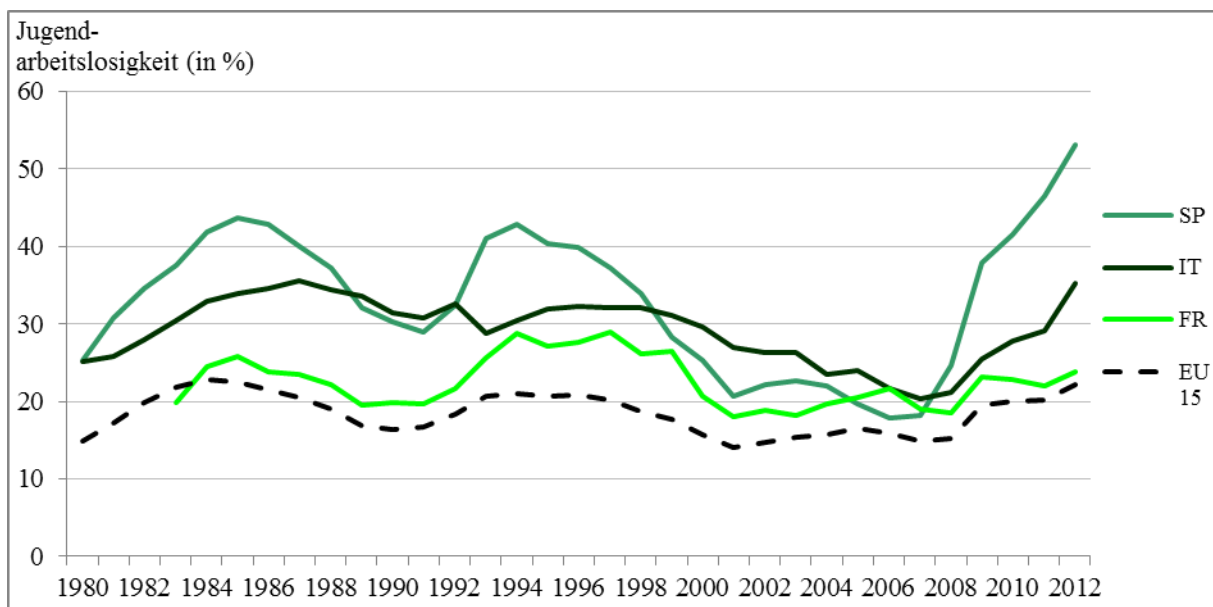


Abbildung 3.3: Jugendarbeitslosigkeit in ausgewählten südeuropäischen Ländern

Anmerkungen: Anteil Arbeitsloser an der Erwerbsbevölkerung unter den 15- bis 24-Jährigen. Daten für Frankreich ab 1983 verfügbar.

Quelle: OECD Online Employment Database.

<sup>206</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (2007), S. 39 ff.

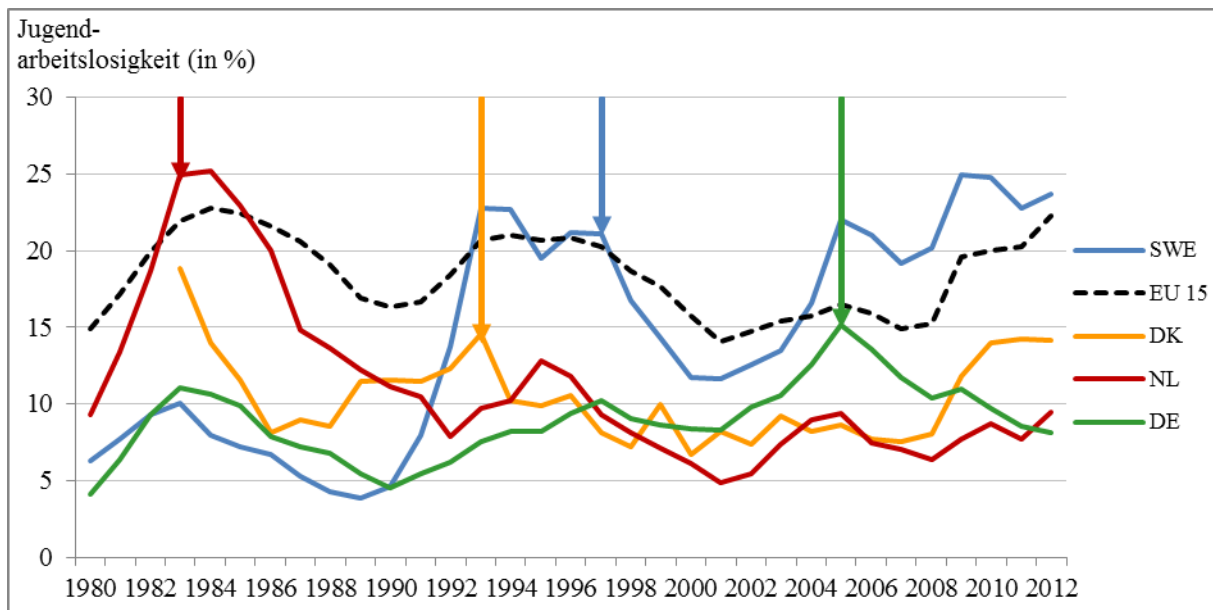


Abbildung 3.4: Jugendarbeitslosigkeit in ausgewählten nordeuropäischen Ländern

Anmerkungen: Anteil Arbeitsloser an der Erwerbsbevölkerung unter den 15- bis 24-Jährigen. Daten für Dänemark ab 1983 verfügbar.

Quelle: OECD Online Employment Database.

Im Vergleich zum Durchschnitt der EU 15 ist in den großen südeuropäischen Staaten seit Mitte der 1980er Jahre ein höheres Niveau der Jugendarbeitslosigkeit unverkennbar. Zwar hatte Mitte der 1990er Jahre eine mehrjährige Absenkung eingesetzt, die zu einer Annäherung an den europäischen Mittelwert führte. Mit dem wirtschaftlichen Einbruch in 2008 stieg die Arbeitslosenquote der unter 25-Jährigen aber insbesondere in Spanien und Italien sprunghaft an. Sie lag im Jahr 2012 in Spanien bei gut 53 Prozent und in Italien bei gut 35 Prozent.

Unter den ausgewählten nordeuropäischen Ländern schneiden Dänemark, Deutschland und – seit Anfang der 1990er Jahre – auch die Niederlande besonders gut ab. In Deutschland setzte 2005 eine Trendwende ein, nachdem die Jugendarbeitslosigkeit seit 2001 kontinuierlich angestiegen war. Schweden weist eine wesentlich höhere Jugendarbeitslosigkeit auf, die seit 2004 zum Teil deutlich über dem Durchschnitt der EU 15 liegt.

### 3.2 Die Beschäftigung – Niveau und Struktur

Eine niedrige Arbeitslosigkeit ist noch kein hinreichender Indikator für eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik. Beispielsweise werden Erwerbslose, die an aktivierenden Arbeitsmarktprogrammen teilnehmen, oftmals nicht als arbeitslos definiert. Auch können arbeitsmarktpolitische Instrumente (z. B. Programme des Vorruhestands oder der Erwerbsunfähigkeit) gezielt eingesetzt werden, um ein überschüssiges Angebot auf dem Arbeitsmarkt (Arbeitslosigkeit) sozialverträglich abzubauen. Eine solche künstliche Angebotsverknappung resultiert statistisch in einer geringen Arbeitslosigkeit, gleichzeitig



aber auch in einer geringeren Beschäftigungsquote. Letztere wird im Folgenden für drei unterschiedliche Erwerbsgruppen analysiert: für die Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter sowie für die Teilgruppen der älteren Personen und der Frauen.

### 3.2.1 Die Beschäftigungsquote

Bezogen auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter weisen alle drei südeuropäischen Länder seit Ende der 1980er Jahre einen geringeren Wert auf als die EU 15. Ab Mitte der 1990er Jahre konnte die Beschäftigungslage in Italien und Frankreich moderat verbessert werden. In Spanien zeigte sich seit 1994 und ausgehend von einem äußerst geringen Niveau von nur 47 Prozent ein sehr dynamisches Beschäftigungswachstum. Allerdings sank die Quote infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007 von ca. 67 auf 56 Prozent. In den Ländern der EU 15 lag die Erwerbstätigenquote in 2012 bei knapp 66 Prozent.

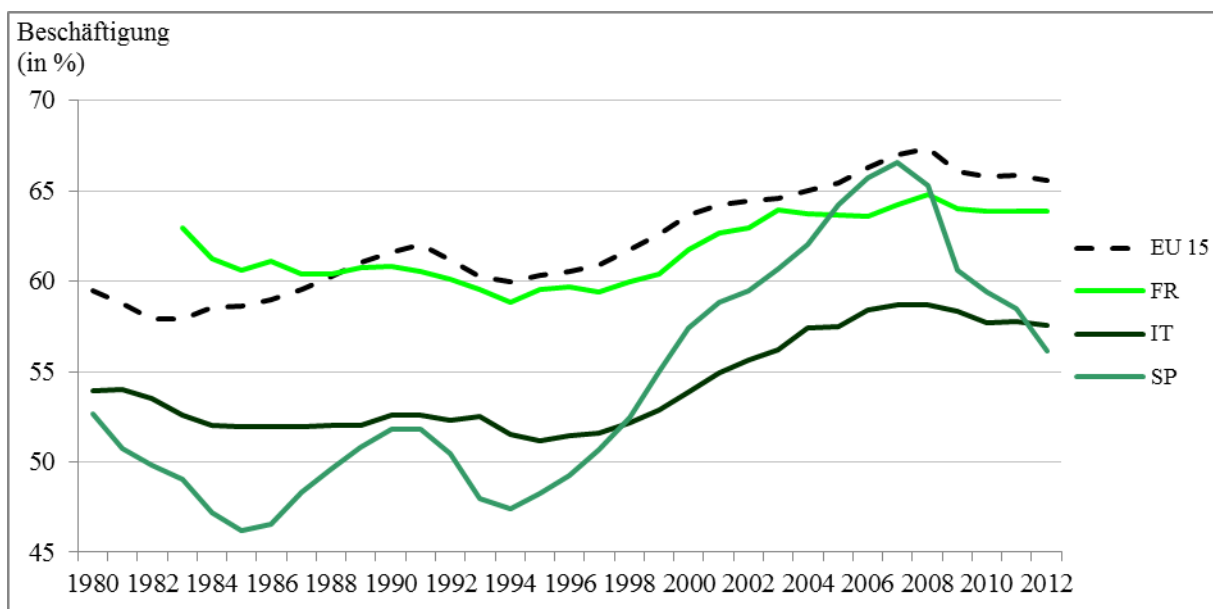


Abbildung 3.5: Beschäftigungsquote in ausgewählten südeuropäischen Ländern

Anmerkungen: Anteil der beschäftigten Personen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15- 64 Jahre). Daten für Frankreich ab 1983 verfügbar.

Quelle: OECD Online Employment Database.

Signifikant höher liegt das Beschäftigungsniveau in den nordeuropäischen Staaten. Bis 1986 wiesen die Niederlande einen sehr geringen Beschäftigungsstand von nur 50 Prozent aus. Dank einer ungebrochenen Dynamik hat sich das Nachbarland mit einer Quote von 75,1 Prozent in 2012 zum Spitzenreiter unter den Vergleichsstaaten entwickelt. Relativ geringen Schwankungen unterlag das historisch hohe Erwerbstätigeniveau in Dänemark. Schweden hatte nach einem Rekordwert von über 83 Prozent im Jahr 1990 einen deutlichen Beschäftigungseinbruch zu verzeichnen. Seit 1993 hat sich die Quote jedoch auf einem hohen

Niveau zwischen 71 und 75 Prozent stabilisiert. Nach einer weitgehend stagnierenden Performance ist die Beschäftigungsquote in Deutschland seit 2003 fortlaufend angestiegen.

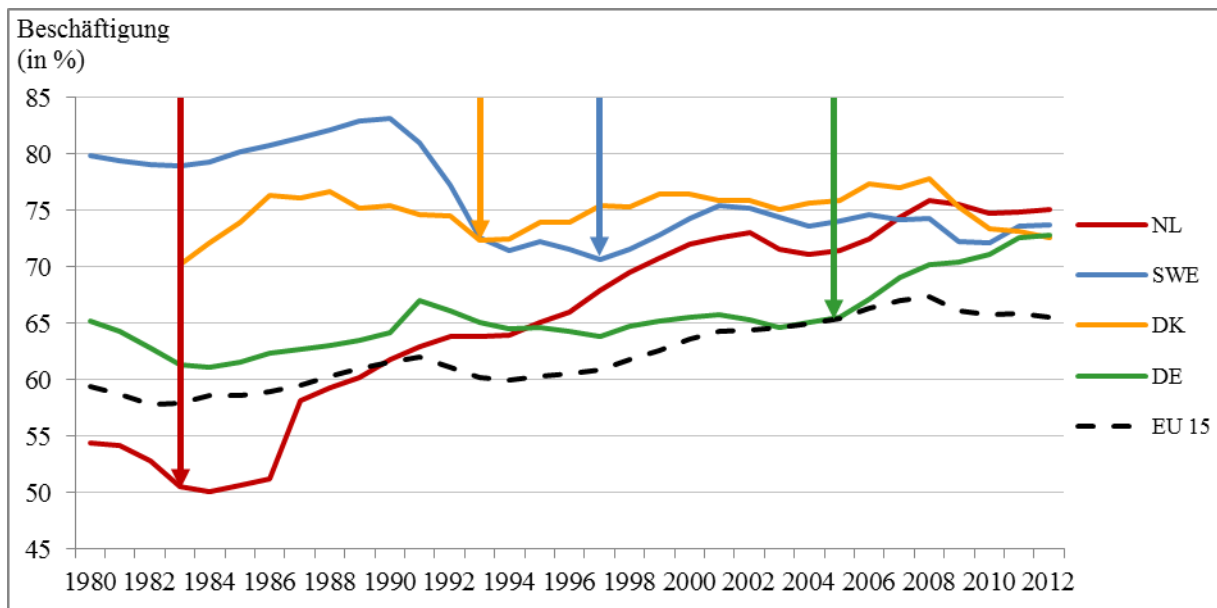


Abbildung 3.6: Beschäftigungsquote in ausgewählten nordeuropäischen Ländern  
Anmerkungen: Anteil der beschäftigten Personen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15- 64 Jahre). Daten für Dänemark ab 1983 verfügbar.

Quelle: OECD Online Employment Database.

Wichtige Determinanten dieser Beschäftigungsentwicklung sind die Beschäftigungsquoten der älteren und der weiblichen Personen, die nachfolgend betrachtet werden.

### 3.2.2 Die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer

Für ältere Arbeitskräfte gelten auf dem Arbeitsmarkt spezielle Anreizeffekte. Zum einen kann sich die Reintegration nach einem Jobverlust im fortgeschrittenen Alter als schwierig erweisen. Zum anderen befördert das soziale Sicherungssystem möglicherweise die Entscheidung, vorzeitig aus dem Erwerbsleben auszuschneiden.<sup>207</sup> Die Erwerbstätigenquote der Älteren liegt daher tendenziell unterhalb des Niveaus aller Altersstufen.

Ab Mitte der 1990er Jahre ist europaweit ein deutlicher Anstieg bei der Erwerbsintegration von älteren Arbeitskräften zu konstatieren. Ein entsprechender Trend ist auch in den südeuropäischen Vergleichsländern ersichtlich. Allerdings lag die Beschäftigungsquote Älterer in Frankreich und in Italien auch noch im Jahr 2010 auf einem extrem niedrigen Niveau unterhalb der 40-Prozent-Marke. Ein wenig günstiger ist die Beschäftigungslage der Älteren in Spanien.

<sup>207</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (2007), S. 43.

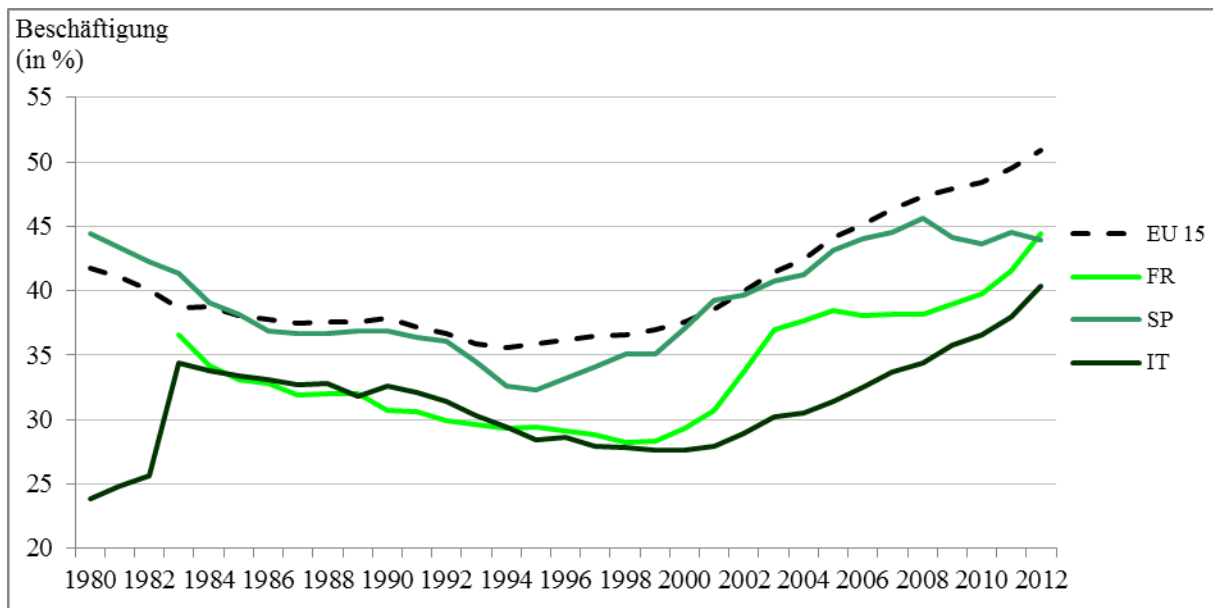


Abbildung 3.7: Beschäftigungsquote Älterer in ausgewählten südeuropäischen Ländern  
 Anmerkungen: Anteil der Beschäftigten an der Bevölkerung im Alter von 55 bis 64 Jahren. Daten für Frankreich ab 1983 verfügbar.

Quelle: OECD Online Employment Database.

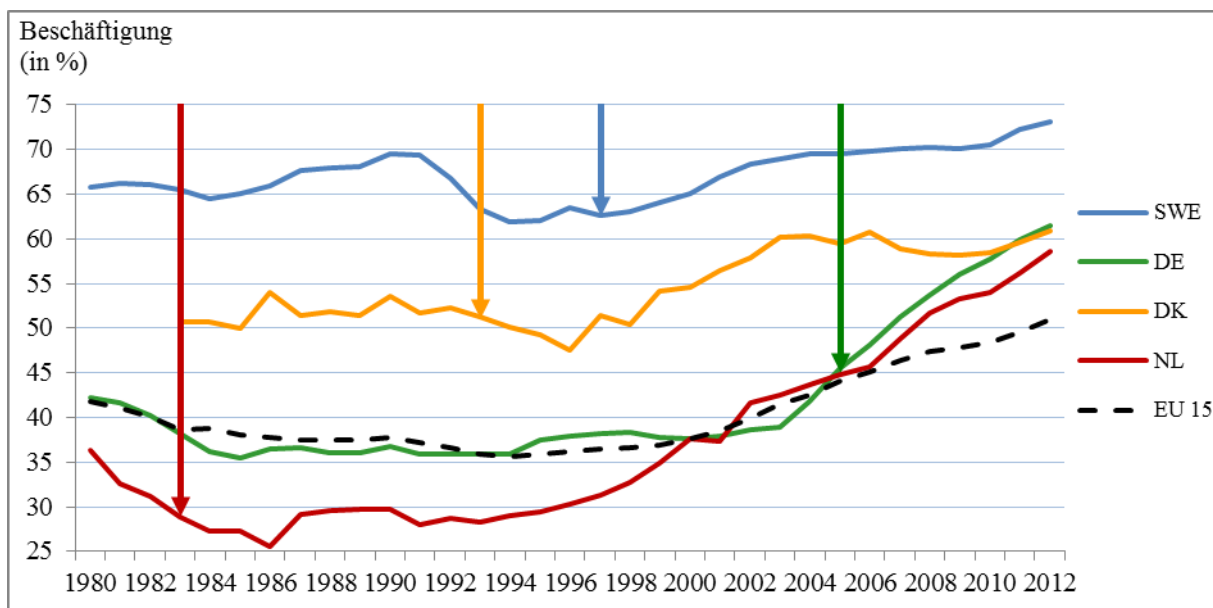


Abbildung 3.8: Beschäftigungsquote Älterer in ausgewählten nordeuropäischen Ländern  
 Anmerkungen: Anteil der Beschäftigten an der Bevölkerung im Alter von 55 bis 64 Jahren. Daten für Dänemark ab 1983 verfügbar.

Quelle: OECD Online Employment Database.

Das Verlaufsbild für die nordeuropäischen Länder zeigt eine zunehmende Angleichung der Beschäftigungsquoten Älterer auf einem relativ hohen Niveau. Nachdem die Quote in den Niederlanden 1996 noch bei 30 Prozent gelegen hatte, betrug sie 2012 bereits gut 5 Prozent. Nach vielen Jahren der Stagnation hat in Deutschland ab 2003 ein extrem dynamisches Beschäftigungswachstum eingesetzt. In Dänemark konnte die Erwerbstätigenquote Älterer

zwischen 1996 und 2006 deutlich gesteigert werden. Die historisch hohe Beschäftigungsquote Schwedens gipfelt am aktuellen Rand in einem Höchstwert von 73,1 Prozent.

Die Analyse legt offen, dass die gesteigerte Erwerbsintegration Älterer insbesondere in den Niederlanden und in Deutschland einen wesentlichen Beitrag zur dynamischen Beschäftigungsentwicklung geleistet hat. In den skandinavischen Ländern ist die Erwerbstätigkeit der über 55-Jährigen ein wichtiges Fundament für den hohen Beschäftigungsstand. Der direkte Vergleich zeigt, dass ein erhebliches Erwerbspotential unter den Älteren in Südeuropa bisher noch nicht ausgeschöpft werden konnte.

### 3.2.3 Die Beschäftigungsquote der Frauen

Seit Anfang der 1980er Jahre ist die Erwerbstätigenquote der Frauen in den EU 15 kontinuierlich von 40 auf 60 Prozent angestiegen. Die drei südeuropäischen Länder haben die Quote ebenfalls anheben können. In Frankreich ging die moderate Zunahme von einem relativ hohen Ursprungsniveau aus. Besonders dynamisch war das Wachstum in Spanien ab 1994. Am aktuellen Rand liegen die Werte Spaniens und Italiens dennoch signifikant unter dem Mittel der EU 15.

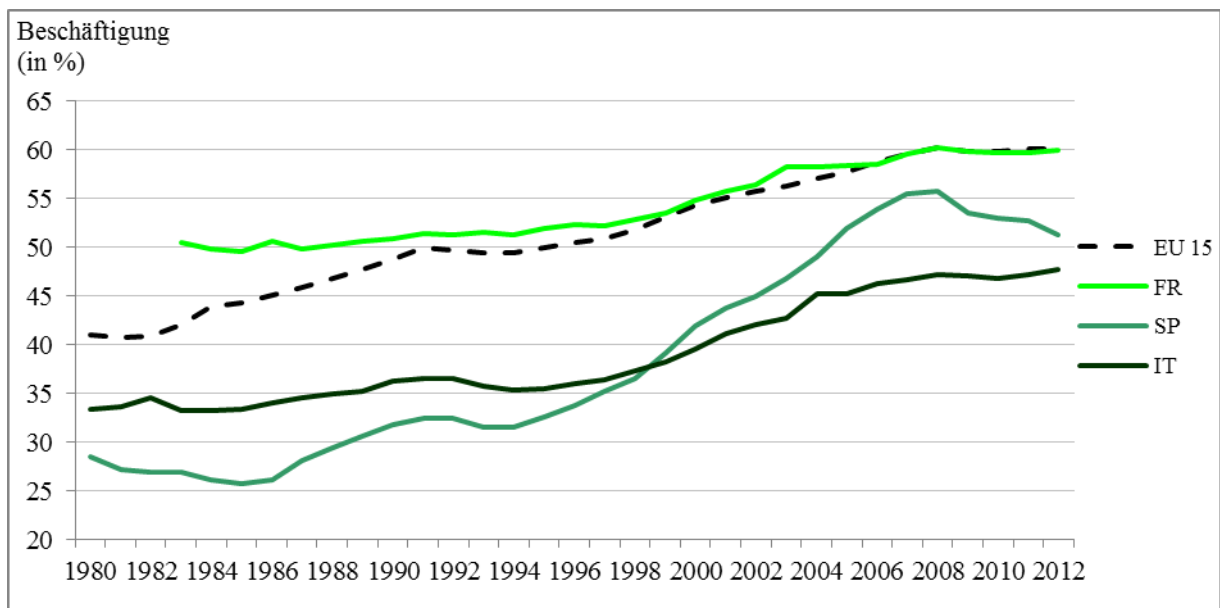


Abbildung 3.9: Beschäftigungsquote der Frauen in ausgewählten südeuropäischen Ländern  
Anmerkungen: Anteil der Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre).  
Daten für Frankreich ab 1983 verfügbar.

Quelle: OECD Online Employment Database.

In den nordeuropäischen Ländern zeigt sich bei den Frauen – ebenso wie bei den älteren Arbeitskräften – eine Angleichung der Beschäftigungsquote auf einem relativ hohen Niveau. So hat sich die zwischenstaatliche Differenz seit 1980 von 39 Prozent (73 Prozent in Schweden und 34 Prozent in den Niederlanden) auf knapp 4 Prozent im Jahr 2012 (71,8

Prozent in Schweden und 68 Prozent in Deutschland) verringert. Damit haben Deutschland und die Niederlande ihren großen Rückstand gegenüber den skandinavischen Ländern weitgehend aufholen können. Während sich die Quote in Dänemark auf einem stabilen Niveau von etwa 70 Prozent entwickelte, konnten in Schweden die früheren Höchststände nach der Bankenkrise zu Beginn der 1990er Jahre noch nicht wieder erreicht werden.

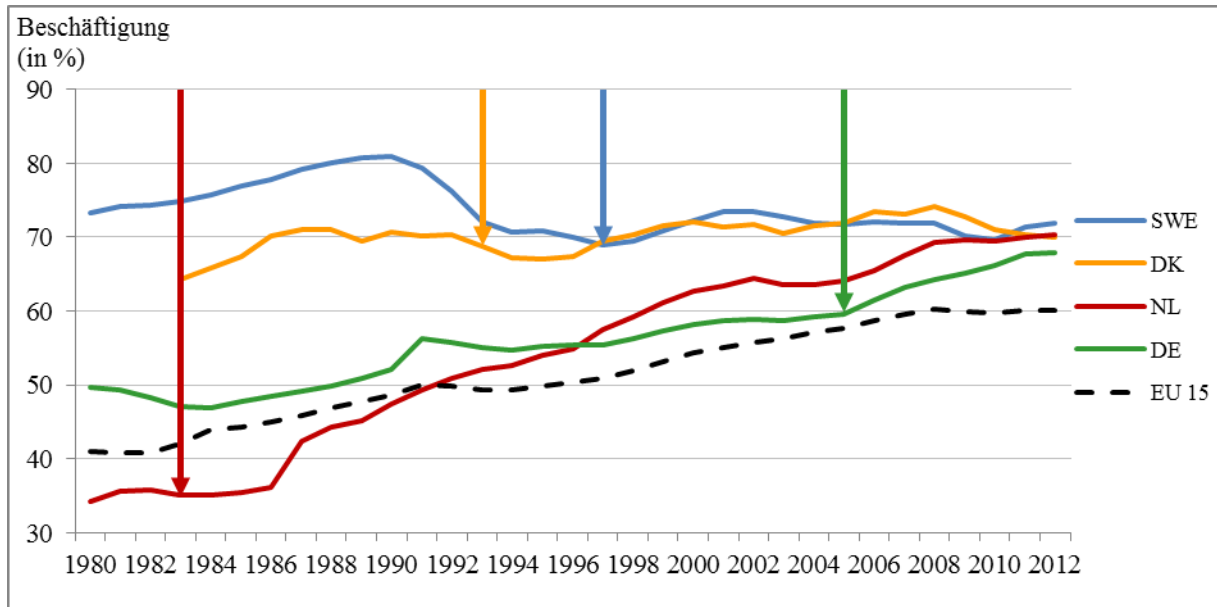


Abbildung 3.10: Beschäftigungsquote der Frauen in ausgewählten nordeuropäischen Ländern  
Anmerkungen: Anteil der Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre).  
Daten für Dänemark erst ab 1983 verfügbar.

Quelle: OECD Online Employment Database.

Zusammenfassend lässt sich europaweit ein wachsendes berufliches Engagement der Frauen erkennen. Dank eines historisch hohen Ausgangswertes (Schweden und Dänemark) bzw. einer besonders dynamischen Entwicklung (Deutschland und die Niederlande) liegt die Beschäftigtenquote in den nördlichen Vergleichsstaaten am aktuellen Rand deutlich oberhalb des europäischen Durchschnitts und der Werte der südeuropäischen Staaten.

### 3.3 Die atypischen Beschäftigungsformen

Mit einem hohen Erwerbstätigenanteil ist noch keine Aussage über die Art und die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse getroffen. Im Zentrum dieses Unterkapitels steht die Frage, ob das Normalarbeitsverhältnis erodiert ist und ob atypische Formen der Erwerbstätigkeit für die analysierten Beschäftigungsverläufe verantwortlich zeichnen. Unter dem Sammelbegriff „atypische Erwerbstätigkeit“ wird die länderspezifische Entwicklung der befristeten Beschäftigung, der Zeitarbeit und der Teilzeitarbeit näher beleuchtet.

### 3.3.1 Die befristete Beschäftigung

Bezogen auf die befristete Beschäftigung zeigt sich ein europaweit leicht ansteigender Anteil an den abhängig Beschäftigten. Auffällig ist der extrem hohe Anteil der befristeten Beschäftigung in Spanien. Zwischen Beginn der 1990er Jahre und 2007 lag die Quote deutlich über 30 Prozent. Noch in 2012 waren 23,6 Prozent aller abhängig Beschäftigten in Spanien befristet angestellt.

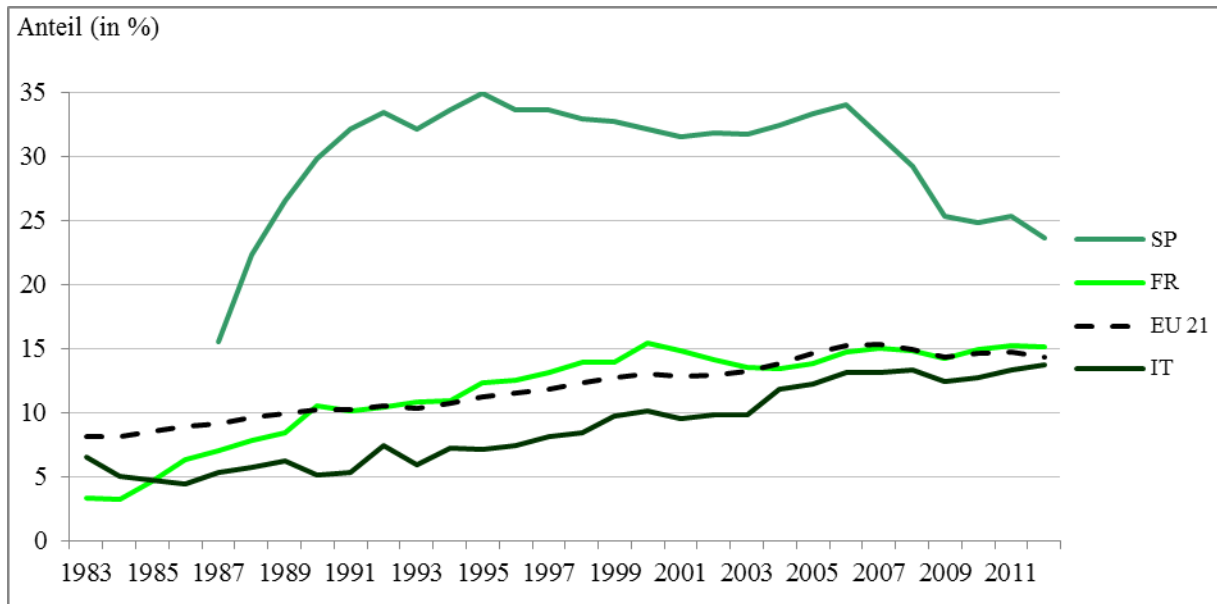


Abbildung 3.11: Befristete Beschäftigung in ausgewählten südeuropäischen Ländern  
Anmerkungen: Anteil an allen abhängig Beschäftigten. Daten erst ab 1983 einheitlich verfügbar. Keine Daten für EU 15 vorhanden. Stattdessen EU 21 als EU 15 plus Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Polen, Slowakische Republik und Slowenien. Daten für Spanien ab 1987 verfügbar.

Quelle: OECD Online Employment Database.

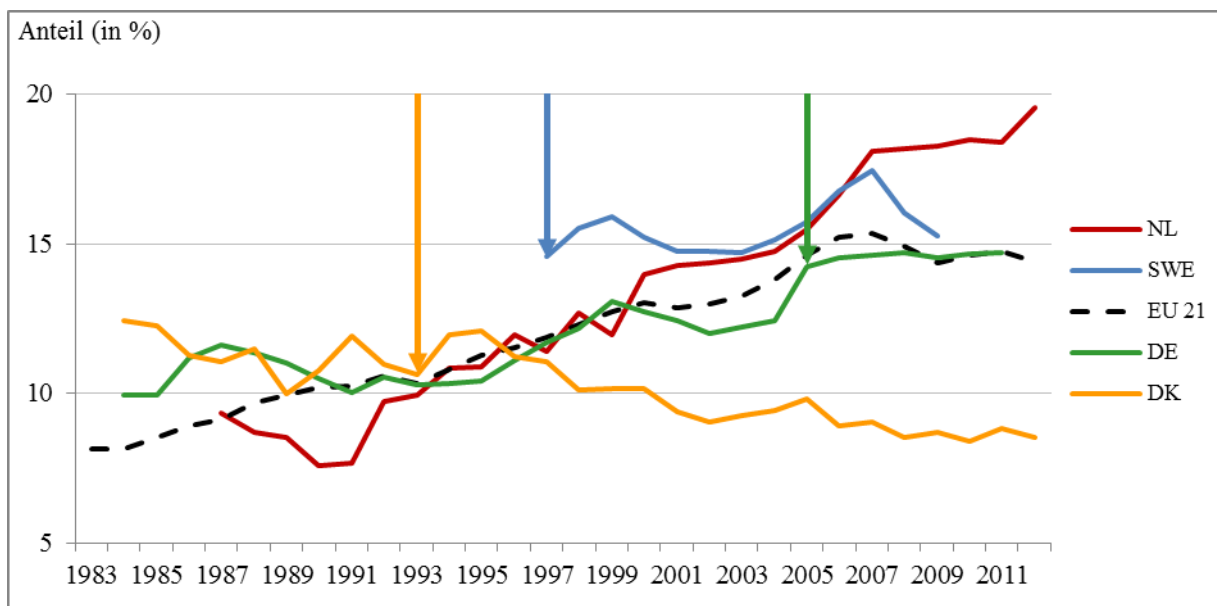


Abbildung 3.12: Die befristete Beschäftigung in ausgewählten nordeuropäischen Ländern  
Anmerkungen: Anteil an allen abhängig Beschäftigten. Daten erst ab 1983 einheitlich verfügbar. Keine Daten für EU 15 vorhanden. Stattdessen EU 21 als EU 15 plus Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Polen, Slowakische Republik und Slowenien. Daten für Dänemark und Deutschland ab 1984

verfügbar. Daten für die Niederlande ab 1987 verfügbar. Daten für Schweden nur ab 1997 und bis 2009 verfügbar.

Quelle: OECD Online Employment Database.

Das Verlaufsbild der nördlichen Vergleichsstaaten zeigt vorwiegend einen Anstieg der befristeten Beschäftigung. In Deutschland verlief dieses Wachstum weniger dynamisch als in den Niederlanden.<sup>208</sup> In Dänemark hingegen ist seit 1995 ein leichter, aber kontinuierlicher Rückgang der Befristungen zu erkennen.

### 3.3.2 Die Arbeitnehmerüberlassung

Die Möglichkeit der Arbeitnehmerüberlassung wird in der jüngeren Vergangenheit länderübergreifend verstärkt genutzt. Besonders deutlich war der Anstieg seit Mitte der 1990er Jahre in Deutschland und Schweden. In den Niederlanden hatte sich die Zeitarbeit bereits vor diesem Zeitraum als eine anerkannte Erwerbsform etabliert. Die Bedeutung der Zeitarbeit, gemessen an ihrem Anteil an allen Beschäftigten in Vollzeitäquivalenten, ist in sämtlichen betrachteten Staaten jedoch eher gering.

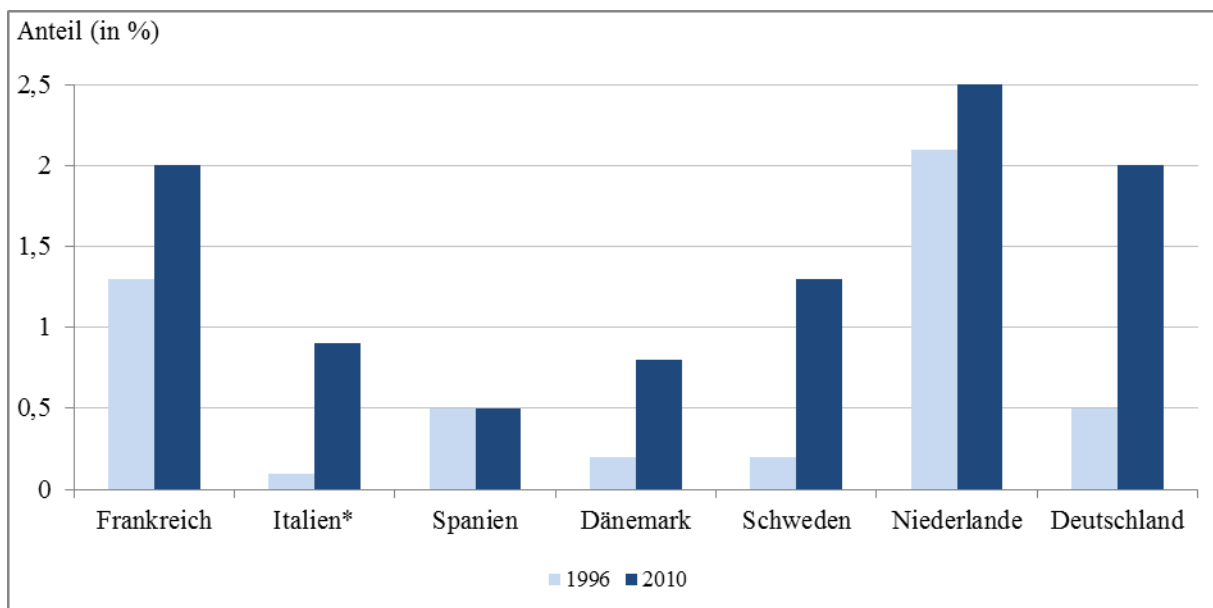


Abbildung 3.13: Arbeitnehmerüberlassung in ausgewählten Ländern

Anmerkungen: Anteil der Leiharbeiter an allen Beschäftigten in Vollzeitäquivalenten. Daten erst ab 1996 einheitlich verfügbar. Kein europäischer Vergleichswert verfügbar. Für Italien anstatt 1996 Wert für 1999.

Quelle: CIETT (2012).

<sup>208</sup> Allerdings bestehen die Befristungen in Deutschland zu einem Großteil aus den Ausbildungsverträgen im dualen Ausbildungssystem. S. hierzu Eichhorst et al. (2010), S. 16.

### 3.3.3 Die Teilzeitarbeit

Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten an allen Beschäftigten ist in den südeuropäischen Ländern seit Mitte der 1980er Jahre moderat angestiegen. Parallel, jedoch auf einem etwas höheren Gesamtniveau, verlief der Durchschnitt der EU 15.

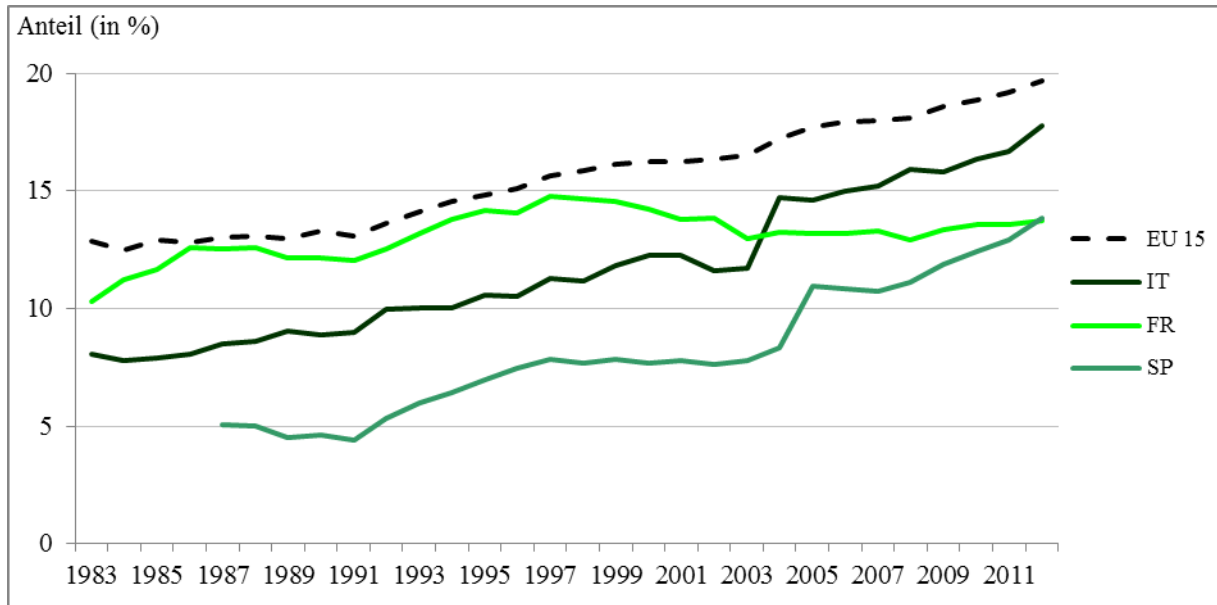


Abbildung 3.14: Teilzeitarbeit in ausgewählten südeuropäischen Ländern

Anmerkungen: Anteil der Teilzeitbeschäftigten an allen Beschäftigten. Teilzeitbeschäftigung bezieht sich auf Personen, die gewöhnlich weniger als 30 Stunden pro Woche ihrer Haupterwerbstätigkeit nachgehen. Daten erst ab 1983 einheitlich verfügbar. Daten für Spanien ab 1987 verfügbar.

Quelle: OECD Online Employment Database.

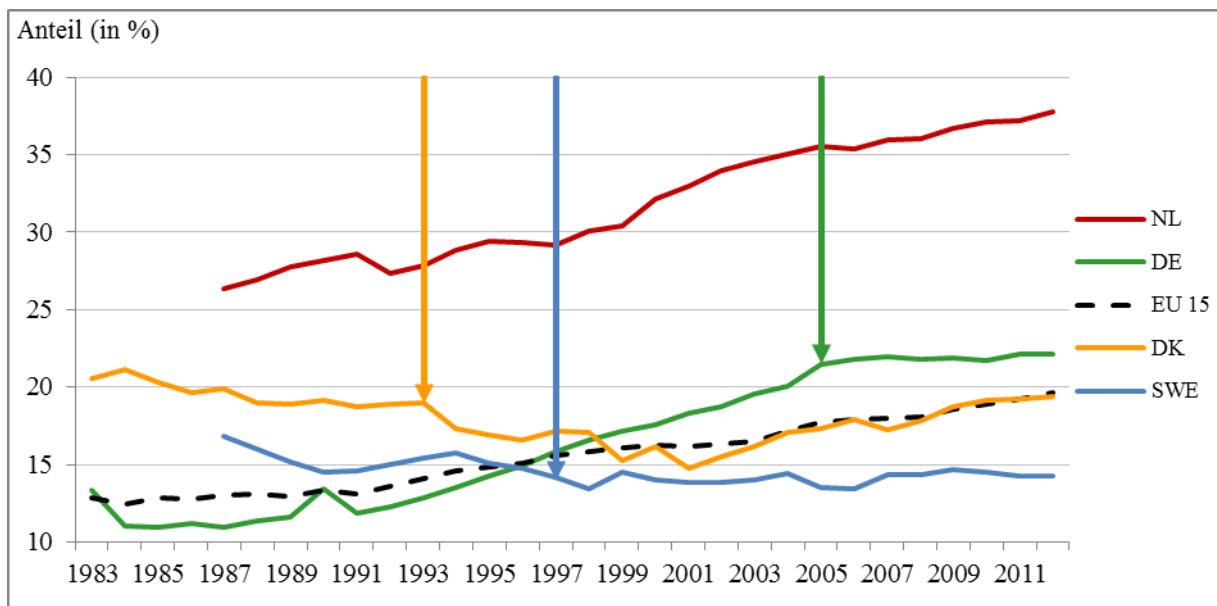


Abbildung 3.15: Teilzeitarbeit in ausgewählten nordeuropäischen Ländern

Anmerkungen: Anteil der Teilzeitbeschäftigten an allen Beschäftigten. Teilzeitbeschäftigung bezieht sich auf Personen, die gewöhnlich weniger als 30 Stunden pro Woche in ihrer Haupterwerbstätigkeit verbringen. Daten erst ab 1983 einheitlich verfügbar. Daten für die Niederlande und Schweden ab 1987 verfügbar.

Quelle: OECD Online Employment Database.



Bemerkenswert ist der extrem hohe Anteil der Teilzeitarbeit in den Niederlanden. Für über 37 Prozent aller Beschäftigten betrug im Jahr 2012 die wöchentliche Arbeitszeit weniger als 30 Stunden. Ebenso wie in Deutschland, wo der Anteil von etwa 12 Prozent im Jahr 1991 auf ca. 22 Prozent in 2012 anstieg, ist das dynamische Wachstum dieser Erwerbsform in einem engen Zusammenhang zu sehen mit der steigenden Erwerbsbeteiligung der Frauen.<sup>209</sup> In Dänemark und Schweden, wo die Erwerbstätigkeit von Frauen geringeren Schwankungen unterlag, entwickelte sich auch die Teilzeitarbeit auf einem weitgehend gleichbleibenden Niveau.

### 3.4 Die Höhe der Sozialausgaben

Die konstituierten Beschäftigungserfolge in den nördlichen Vergleichsstaaten gingen möglicherweise mit einem Abbau des wohlfahrtsstaatlichen Sicherungsniveaus einher. Einen Aufschluss kann das Verhältnis der öffentlichen Sozialleistungen zum Bruttoinlandsprodukt geben. Abbildung 3.16 zeigt, dass dieser Indikator in drei der vier nordischen Länder einen höheren Wert annimmt als der Durchschnitt der EU 15 mit 23,5 Prozent.<sup>210</sup> Umfassende wohlfahrtsstaatliche Fürsorgeleistungen scheinen somit grundsätzlich vereinbar zu sein mit einer verbesserten Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes.

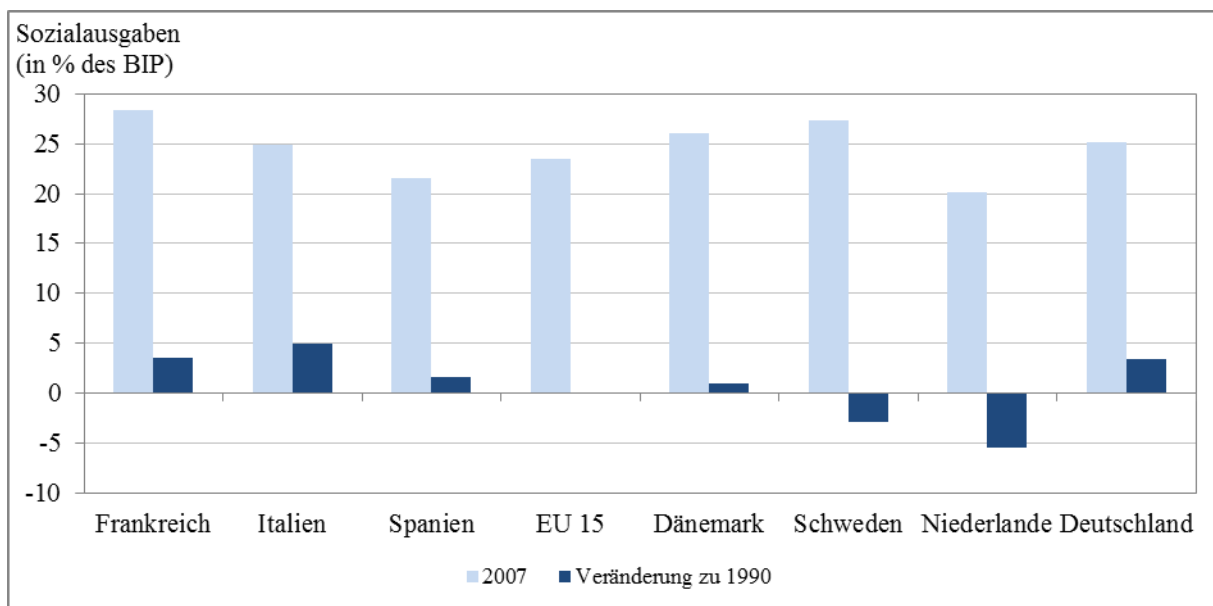


Abbildung 3.16: Öffentliche Sozialausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts in ausgewählten europäischen Vergleichsstaaten

Anmerkungen: Öffentliche Ausgaben nach OECD-Definition Die Ausgaben werden kategorisiert in die Teilbereiche Alter, Hinterbliebene, Arbeitsunfähigkeit, Gesundheit, Familie, aktive Arbeitsmarktpolitik, Arbeitslosigkeit, Unterkunft und Sonstige. Das Vorkrisenjahr 2007 wird gewählt, um den Einfluss der Finanz- und Wirtschaftskrise zu eliminieren. Für EU 15 keine Daten für 1990 verfügbar und somit ein Vergleich nicht möglich.

Quelle: OECD Social Expenditure Database und Adema et al. (2011).

<sup>209</sup> Vgl. Eichhorst et al. (2009), S. 12 ff.

<sup>210</sup> Die Besteuerung der öffentlichen Sozialausgaben bleibt in der Darstellung unberücksichtigt. Werden die öffentlichen Netto-Sozialausgaben herangezogen, sinkt der entsprechende Prozentsatz zum BIP vergleichsweise stark in Dänemark, Schweden und Spanien. S. hierzu Adema et al. (2011), S. 33 f.

Einen Sonderfall stellen die Niederlande dar. Hier ist die Sozialleistungsquote seit 1990 deutlich auf ein niedriges Niveau von 20,1 Prozent gesunken. Eine Betrachtung der einzelnen Komponenten legt offen, dass diese Entwicklung insbesondere auf die verringerten Ausgaben in der staatlichen Erwerbsunfähigkeitsrente zurückgeführt werden kann.<sup>211</sup> Wie in den übrigen nordeuropäischen Staaten können also auch in den Niederlanden tiefgreifende soziale Einschnitte nicht als ursächlich für den Beschäftigungserfolg angesehen werden.

### 3.5 Der Gini-Koeffizient

Deregulierende Reformen erzeugen möglicherweise eine erhöhte Lohnspreizung, in deren Folge gesellschaftliche Spannungen entstehen können. Das Ausmaß der Einkommensgleichheit innerhalb einer Volkswirtschaft ist daher eine wichtige politische Zielgröße, die durch den Gini-Koeffizienten bemessen wird.

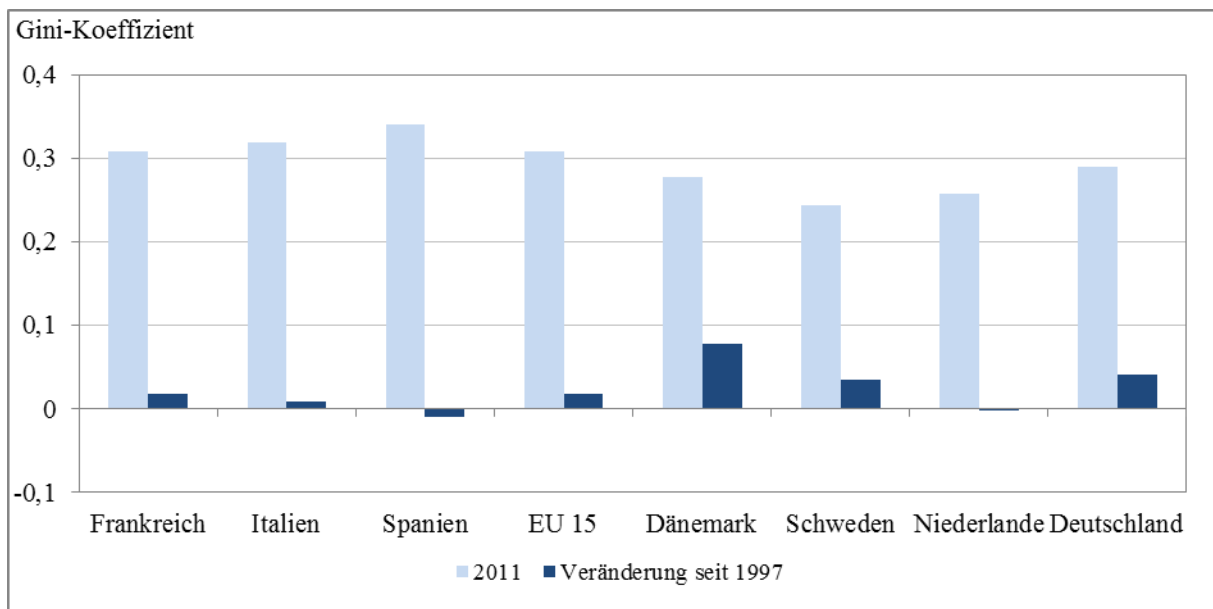


Abbildung 3.17: Gini-Koeffizient in ausgewählten europäischen Vergleichsstaaten  
Anmerkungen: Der Gini-Koeffizient ist ein statistisches Maß zur Darstellung von Ungleichverteilungen. Hier wird das gesamte verfügbare Äquivalenzeinkommen eines Haushaltes (gewichtete Pro-Kopf-Einkommen inkl. Sozialleistungen) herangezogen. Der Koeffizient kann Werte zwischen 0 (das gesamte Einkommen ist gleichmäßig verteilt) und 1 (das gesamte Einkommen gehört einer einzigen Person) annehmen. Vor 1997 Werte nur für wenige Vergleichsländer verfügbar.

Quelle: Eurostat.

Abbildung 3.17 zeigt, dass die Verteilung der Einkommen nach Abzügen und staatlichen Transferleistungen seit 1997 in den skandinavischen Ländern und in Deutschland signifikant ungleicher geworden ist. So lässt sich einerseits vermuten, dass diese drei Länder ihren Arbeitsmarkterfolg auf Kosten einer höheren Ungleichheit der verfügbaren Einkommen erzielt haben. Andererseits lag im Jahr 2011 der höchste Wert der nordeuropäischen Länder

<sup>211</sup> Vgl. Adema et al. (2011), S. 10.

(Deutschland mit 0,29) unterhalb des geringsten Wertes der drei südeuropäischen Länder (Frankreich mit 0,308). Somit scheint eine geringere Einkommensungleichheit, die entweder in einer egalitären Lohnstruktur oder einer sozialstaatlichen Umverteilung begründet liegen kann, einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik nicht grundsätzlich im Wege zu stehen.

### **3.6 Zusammenfassung**

Die Arbeitsmarktstatistik zeigt die divergierende Entwicklung zwischen Frankreich, Italien und Spanien einerseits sowie Dänemark, Schweden, Deutschland und den Niederlanden andererseits. In Südeuropa verharrte die Arbeitslosigkeit auf einem relativ hohen Niveau, während das Beschäftigungswachstum einen eher moderaten Verlauf nahm. Den nordeuropäischen Ländern hingegen gelang von einem jeweiligen Maximum ausgehend eine längerfristige Reduktion der Erwerbslosigkeit. In Dänemark und Schweden hat sich die Beschäftigung auf einem überdurchschnittlich hohen Niveau stabilisiert. In Deutschland und den Niederlanden hat insbesondere eine steigende Erwerbstätigkeit unter den Älteren und den Frauen zu einem dynamischen Beschäftigungsaufbau geführt. Zugleich zeigt die Auswertung, dass auch die nordeuropäischen Länder nicht frei von spezifischen Arbeitsmarktproblemen sind. So ist in Deutschland eine verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit zu beobachten, während Schweden eine außerordentlich hohe Jugendarbeitslosigkeit aufweist. Die Finanz- und Wirtschaftskrise hatte beginnend ab 2007/08 gravierende Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte. In allen Vergleichsländern – mit Ausnahme Deutschlands – lag noch in 2012 die Arbeitslosigkeit oberhalb und die Erwerbstätigkeit unterhalb des Vorkrisenniveaus.

Atypische Erwerbsformen gewinnen grundsätzlich in allen Vergleichsstaaten an Bedeutung. In den Niederlanden arbeitet ein extrem hoher Teil der Beschäftigten in Teilzeit. Befristungen erreichen vor allem in strikt regulierten Arbeitsmärkten ein relevantes Niveau. Um einen zusammenfassenden Überblick über die statistische Diskussion zu gewinnen, stellt Tabelle 3.1 die Ergebnisse für die vier Vergleichsländer gegliedert nach Performance-Indikatoren dar. Der Beschäftigungserfolg der vier nordischen Vergleichsländer erhält zusätzlich Gewicht durch die Erkenntnis, dass ihm weder ein umfangreicher Abbau von Sozialleistungen noch eine extrem ungleiche Verteilung der verfügbaren Einkommen zugrunde zu liegen scheint. Vielmehr unterstreicht die Vereinbarkeit eines umfassenden Wohlfahrtsstaates mit der positiven Arbeitsmarkt-Performance das wirtschaftspolitische Interesse, die institutionellen Rahmenbedingungen auf den Arbeitsmärkten der vier nordischen Vergleichsstaaten im Detail zu analysieren.

Tabelle 3.1: Die Arbeitsmarkt-Performance der Vergleichsländer im Überblick

Indikator	Dänemark	Schweden	Niederlande	Deutschland
<b>Arbeitslosigkeit</b>	Anstieg auf Rekordwert in 1993; anschließend kontinuierliche Senkung auf sehr niedriges Niveau; Anstieg in 2009 und 2010	sehr gering in den 1980er Jahren; dann rascher Anstieg und Rekordniveau 1993-97; anschließend Senkung auf mittleres Niveau	kontinuierliche Senkung über die konjunkturellen Zyklen seit 1983; sehr niedrig seit 1997/98	Anstieg über die Konjunkturzyklen bis Rekordstand in 2005; danach kontinuierliche Senkung, auch nach 2008
<b>Langzeit-arbeitslosigkeit</b>	ab den 80er Jahren fallend; seit 2009 steigend	Anstieg bis 1997/98, danach deutliche Senkung	ursprünglich hoch; deutliche Senkung ab 1996/97; seitdem schwankend	unverändert hohes Niveau
<b>Jugend-arbeitslosigkeit</b>	ab 1993 Senkung von mittlerem auf niedriges Niveau; nach 2008 Anstieg auf mittleres Niveau	drastischer Anstieg 1990-93; ab 2001 erneuter Anstieg auf hohes Niveau	Rekordstand in 1983/84; danach Senkung auf sehr niedriges Niveau	niedriges Niveau; Rekordstand in 2005 auf mittlerem Niveau, anschließend deutliche Senkung
<b>Beschäftigung gesamt</b>	durchgängig sehr hohes Niveau; Rückgang nach 2008	Rekordwerte in den 1980er Jahren; Einbruch 1990-93; danach Stabilisierung auf hohem Niveau	sehr niedriges Niveau; ab 1987 kontinuierlicher Anstieg auf sehr hohes Niveau	stabiles mittleres Niveau, ab 2005 Anstieg auf hohes Niveau
<b>Beschäftigung Ältere</b>	stabiles Niveau; 1998-2003 Anstieg auf sehr hohes Niveau; seither stabil	sehr hohes Niveau in den 80er Jahren; Einbruch von 1991-94; danach Anstieg auf Rekordniveau	sehr niedriges Niveau; ab 1997 kontinuierlicher Anstieg auf hohes Niveau	durchschnittliches Niveau bis 2003, dann deutlicher Anstieg auf Rekordniveau
<b>Beschäftigung Frauen</b>	stabiles, sehr hohes Niveau	Anstieg auf Rekordniveau in 1990; danach Einbruch und ab 1994 Stabilisierung auf hohem Niveau	kontinuierlicher Anstieg von einem sehr niedrigen auf ein sehr hohes Niveau; seit 2008 stabil	langsamer Anstieg von durchschnittlichem auf hohes Niveau
<b>Befristete Beschäftigung</b>	seit 1995 rückläufig auf geringes Niveau	relativ hohes Niveau	Anstieg von geringem Niveau in 1991 auf Rekordniveau am aktuellen Rand	langsamer Anstieg von mittlerem auf höheres Niveau
<b>Teilzeit</b>	mittleres Niveau	geringes Niveau	extrem hoch und weiter ansteigend	langsamer Anstieg seit 1991; seit 2006 stabil auf hohem Niveau
<b>Zeitarbeit</b>	deutlicher Anstieg von niedrigem auf mittleres Niveau	deutlicher Anstieg auf hohes Niveau	konstant sehr hohes Niveau	deutlicher Anstieg auf sehr hohes Niveau

Eigene Darstellung.

## 4. Eine Inzidenzanalyse des dänischen Arbeitsmarktes

Die Diskussion der Arbeitsmarktstatistik in Kapitel 3 hat den im Jahr 1994 einsetzenden Arbeitsmarkterfolg Dänemarks aufgezeigt. Bis zum Beginn der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 war das Verlaufsbild geprägt von einer nachhaltigen Senkung der Arbeitslosigkeit, einer vergleichsweise geringen Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit sowie europäischen Spitzenwerten im Beschäftigungsniveau, insbesondere unter den Älteren und Frauen.

Einen wichtigen Beitrag zum Arbeitsmarktaufschwung hat der „Kick-Start“ der dänischen Wirtschaft Mitte der 1990er Jahre geleistet. Nach einer negativen Wachstumsrate im Jahr 1993 stieg das Bruttoinlandsprodukt im Folgejahr um 5,5 Prozent. Bis zur Jahrtausendwende lag das jährliche Wirtschaftswachstum zumeist deutlich über 2 Prozent.<sup>212</sup> Verschiedene Phillips-Kurven-Modelle zeigen, dass im Aufschwung weder die Nominal- noch die Reallöhne in dem Ausmaß angestiegen sind, als angesichts der reduzierten Arbeitslosigkeit zu erwarten war.<sup>213</sup> Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass die konjunkturelle Boom-Phase den Beschäftigungserfolg nicht alleine erklären kann, sondern dass zusätzlich eine verbesserte Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarkts zugrunde liegt.

Das Ziel dieses Kapitels ist, die institutionellen Stellschrauben der dänischen Arbeitsmarktpolitik zu identifizieren, die die positive Beschäftigungsentwicklung unterstützt haben.<sup>214</sup> In einer Studie aus dem Jahr 2002 schätzt der dänische Wirtschaftsrat, dass dem *Konjunkturzyklus* sowie den *strukturellen Verbesserungen auf dem Arbeitsmarkt* jeweils zwei bis drei Prozentpunkte der bis 2001 um insgesamt sieben Prozentpunkte gesenkten Arbeitslosigkeit zugeschrieben werden können. Weitere ein bis eineinhalb Prozentpunkte seien auf die künstliche Verknappung des Arbeitsangebots durch *passive Arbeitsmarktprogramme* zurückzuführen.<sup>215</sup>

Ähnliche Anhaltspunkte bietet die chronologische Übersicht der wichtigsten dänischen Arbeitsmarktreformen (Tabelle 4.1). In einem engen zeitlichen Zusammenhang zum Beschäftigungsaufschwung stehen die Anpassungen in der Arbeitslosenversicherung und in

---

<sup>212</sup> Datenquelle: OECD.

<sup>213</sup> S. z. B. IMF (2008), S. 30 ff., OECD (2008a), S. 78 ff. und Det Økonomiske Råd (2002), S. 128 ff.

<sup>214</sup> An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die Verfügbarkeit konsistenter statistischer Daten aufgrund des relativ langen Beobachtungszeitraums an vielen Stellen eingeschränkt ist, so dass die Darstellung ökonomischer Wirkungszusammenhänge erschwert wird.

<sup>215</sup> Vgl. Det Økonomiske Råd (2002), S. 306. Im Gegensatz zur Arbeitslosenquote der OECD, die auf umfragebasierten Daten beruht, bezieht sich die in der Analyse des Wirtschaftsrates verwendete Quote auf nationale Registerdaten. S. hierzu auch OECD (2008a), S. 98 f. Um ein möglichst konsistentes Bild der Arbeitsmarkt Bewegungen zu zeichnen, werden in diesem Kapitel vorwiegend auf die Arbeitsmarktdaten von Danmarks Statistik zurückgegriffen.

der aktiven Arbeitsmarktpolitik. So ist die maximale Bezugsdauer der Arbeitslosenversicherung schrittweise herabgesetzt und eine verschärfte Mobilisierung und Überwachung der Arbeitslosen eingeführt worden. Die passiven Arbeitsmarktprogramme wurden zu Beginn der 1990er Jahre deutlich ausgeweitet und im weiteren Zeitverlauf parallel zur verbesserten Beschäftigungslage wieder eingegrenzt. Nach einer kurzen Darstellung des institutionellen Designs und dessen Änderungen werden im Unterkapitel 4.1 die ökonomischen Anreizeffekte der einzelnen Arbeitsmarktinstitutionen diskutiert.

Tabelle 4.1: Die Chronik der wichtigsten Arbeitsmarktreformen in Dänemark

<b>Jahr</b>	<b>Arbeitsmarktinstitution</b>	<b>Änderung</b>
1987	Lohnverhandlungssystem	Sozialpakt: Lohnorientierung am Ausland
1992	Künstliche Verknappung des Arbeitsangebots	Übergangsprogramm (overgangsydelse) in die Frührente (efterløn) für 55- bis 59-Jährige
1994	Arbeitslosenversicherung	Arbeitsmarktreform I: Teilnahme an Aktivierungsmaßnahme kann Anspruchsdauer nicht verlängern: Anspruchsdauer auf max. sieben Jahre begrenzt; Einführung der obligatorischen Arbeitsmarktabgabe
1994	Aktive Arbeitsmarktpolitik	„Aktivierungsgesetz“: persönlicher Aktionsplan; „Recht und Pflicht“ zur Aktivierung nach vier Jahren Arbeitslosigkeit (Workfare)
1994	Künstliche Verknappung des Arbeitsangebots	Einführung/Ausweitung der Urlaubsprogramme (Jobrotation); Senkung der Altersgrenze für das Übergangsprogramm in die Frührente von 55 auf 50 Jahre
1995	Arbeitslosenversicherung/aktive Arbeitsmarktpolitik	verschärfte Sanktionierung bei Ablehnung eines Aktivierungsangebots; verschärfte Überwachung der Verfügbarkeit
1995	Künstliche Verknappung des Arbeitsangebots	Leistungskürzung im Erziehungs- und Sabbaturlaub
1996	Arbeitslosenversicherung/aktive Arbeitsmarktpolitik	Arbeitsmarktreform II: Verkürzung der Anspruchsdauer auf maximal fünf Jahre (stufenweise bis 1998); "Recht und Pflicht" zur Aktivierung nach zwei Jahren Arbeitslosigkeit (stufenweise bis 1998); verschärfte Sanktionen bei Ablehnung eines Aktivierungsangebots; Pflicht zur Annahme eines Arbeitsangebots unter Qualifikationsniveau; Pflicht zur Ausbildung für Unter-25-Jährige ohne Ausbildung nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit
1996	Künstliche Verknappung des Arbeitsangebots	Zugang zum Übergangsprogramm in die Frührente geschlossen
1997	Künstliche Verknappung des Arbeitsangebots	Leistungskürzung im Bildungs- und Sabbaturlaub

1999	Arbeitslosenversicherung/ aktive Arbeitsmarktpolitik	Arbeitsmarktreform III: Verkürzung der Bezugsdauer auf vier Jahre (stufenweise bis 2001); „Recht und Pflicht“ zur Aktivierung nach einem Jahr der Arbeitslosigkeit (stufenweise bis 2001); "Recht und Pflicht" zur Aktivierung für <i>alle</i> Unter-25-Jährigen nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit; Pflicht, zumutbare Arbeit anzunehmen nach drei Monaten Arbeitslosigkeit; zielgerichtetere Fortbildungsmaßnahmen für Arbeitslose; Anspruch auf Aktivierung in 75 % der Zeit in der Aktivierungsperiode
1999	Künstliche Verknappung des Arbeitsangebots	Zugang zum Sabbaturlaub geschlossen; Rentenalter von 67 auf 65 Jahre herabgesetzt; Recht auf Frühverrentung nach 25-jähriger Kassenmitgliedschaft; Standardleistung der Frührente verringert
2000	Künstliche Verknappung des Arbeitsangebots	Zugang zum Bildungsurlaub geschlossen
2002	Arbeitslosenversicherung	Verschärfung der Verfügbarkeitsregelungen
2002	Künstliche Verknappung des Arbeitsangebots	Zugang zum Urlaub für Kindererziehung beschränkt
2003	Arbeitslosenversicherung/ aktive Arbeitsmarktpolitik	Arbeitsmarktreform IV („Flere i arbejdet“): Aktivierung arbeitsmarktferner Gruppen; verschärfte Zumutbarkeitskriterien; Kontakt mit Arbeitsverwaltung mindestens einmal in drei Monaten; Rationalisierung der Programme; Aktivierung ab dem ersten Tag der Arbeitslosigkeit möglich; Recht und Pflicht zur Aktivierung nach sechs Monaten für alle versicherten Arbeitslosen unter 30 Jahren
2004	Aktive Arbeitsmarktpolitik	„Aktiver Beschäftigungseinsatz“ (aktiv beskaeftigelsesindsats) Zusammenlegung der Arbeitsvermittlung zu gemeinsamen Jobcentern und gemeinsame Maßnahmen für Versicherte und Nicht-Versicherte; gleiche Vermittlungsprozesse und Maßnahmen für beide Gruppen
2006	Arbeitslosenversicherung/ aktive Arbeitsmarktpolitik	„Wohlfahrtsreform“: verschärfte Verfügbarkeitsanforderungen
2007	Aktive Arbeitsmarktpolitik	„Recht und Pflicht“ zur Aktivierung nach neun Monaten Arbeitslosigkeit für alle versicherten Arbeitslosen über 30 Jahren
2009	Lohnsubventionen	Flexibilisierung des Work-Sharing
2010	Arbeitslosenversicherung	max. Bezugsdauer auf zwei Jahre verkürzt (stufenweise bis 2012)

Quellen: Det Økonomiske Råd (2002), S. 102 ff.; Det Økonomiske Råd (2007), S. 179 f., Goul Andersen (2011a), S. 206 ff. und Det Økonomiske Råd (2012), S. 250 ff.

In der öffentlichen Debatte wird der dänische Arbeitsmarkterfolg häufig mit dem „Flexicurity“-Begriff erklärt, der die Kombination eines wenig strikten Kündigungsschutzes mit einer generösen finanziellen Ersatzleistung durch die Arbeitslosenversicherung umschreibt.<sup>216</sup> Mit der Arbeitsmarktreform 1994 ist dem dänischen Modell mit der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik eine dritte Säule hinzugefügt worden. Die (potentiellen) Interaktionen der Institutionen im Flexicurity-Modell stehen im Zentrum des Unterkapitels

<sup>216</sup> S. z. B. Andersen, Svarer (2007) oder Madsen (2009).

4.2. In diesen Abschnitt fließen zudem die dänischen Erfahrungen während der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ein.

## **4.1 Die dänischen Arbeitsmarktinstitutionen und ihre Anreizwirkungen**

In diesem Unterkapitel werden die wesentlichen dänischen Arbeitsmarktinstitutionen und ihre Änderungen zunächst deskriptiv dargestellt. Daran anknüpfend werden die Institutionen isoliert hinsichtlich ihrer ökonomischen Anreizwirkungen beleuchtet, um potentielle direkte Zusammenhänge mit der Arbeitslosigkeitsentwicklung identifizieren zu können.

### **4.1.1 Der gesetzliche Beschäftigungsschutz**

#### **4.1.1.1 Das Design des gesetzlichen Beschäftigungsschutzes**

Die dänischen Sozialpartner verfügen über die weit reichende Kompetenz, Fragen der Arbeitsorganisation eigenständig abzustimmen. Im Jahre 1899 einigten sich Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter im so genannten September-Kompromiss, ein zentrales Verhandlungssystem über Löhne und Arbeitsbedingungen einzuführen.<sup>217</sup> Die Unternehmer behielten ihr Recht, frei über Einstellungen und Entlassungen ihrer Arbeitskräfte zu entscheiden, und akzeptierten im Gegenzug den gewerkschaftlichen Zusammenschluss ihrer Beschäftigten.

##### 4.1.1.1.1 Der Bestandsschutz normaler Beschäftigungsverhältnisse

Die Einzelheiten des Kündigungsschutzes sind traditionell Gegenstand von Tarifverträgen. Der Haupttarifvertrag zwischen dem dänischen Gewerkschaftsbund (LO) und dem dänischen Arbeitgeberverband (DA) enthält einige branchenübergreifende Regelungen für *Arbeiter*. Das Angestelltengesetz (Funktionærloven) ist die wichtigste der wenigen gesetzlichen Normen. Im Beobachtungszeitraum unterlag der dänische Kündigungsschutz keinen wichtigen Reformen.

#### Die Definition einer unfairen Entlassung

Grundsätzlich dürfen Beschäftigte nicht willkürlich entlassen werden. Die Kündigung muss entweder auf die individuelle Arbeit bezogen sein oder betriebliche, d.h. technische oder wirtschaftliche Gründe haben.<sup>218</sup> Schwankungen in der Marktnachfrage sind ein zulässiger Kündigungsgrund. Dem Verbot einer unfairen Entlassung unterliegt der Arbeitnehmer erst ab einer Beschäftigungsdauer von neun Monaten.<sup>219</sup> Die Auswahl der betriebsbedingt zu

---

<sup>217</sup> Vgl. Jørgensen (2002), S. 168 f.

<sup>218</sup> Vgl. Europäische Kommission (1999a), S. 86.

<sup>219</sup> Vgl. Hasselbalch (2005), S. 163. Ist dieses Kriterium erfüllt, hat der Gekündigte ein Recht auf eine schriftliche Begründung der Entlassung vom Arbeitgeber.



kündigenden Arbeitnehmer liegt im Ermessen des Arbeitgebers, es gibt keine Sozialauswahlregelungen.<sup>220</sup>

### Die Kündigungsfristen

Das Angestelltengesetz bestimmt die Kündigungsfrist in Abhängigkeit der Betriebszugehörigkeit. Ist der *Angestellte* weniger als fünf Monate im Unternehmen tätig, gewährt das Gesetz eine Frist von einem Monat, anschließend gilt eine Frist von drei Monaten. Mit der Dauer der Betriebszugehörigkeit erhöht sich die Kündigungsfrist stufenweise um einen Monat bis zu einer Maximaldauer von sechs Monaten nach einer Beschäftigungsdauer von acht Jahren und sieben Monaten.<sup>221</sup>

Die tarifvertraglich vereinbarten Kündigungsfristen variieren stark (Tabelle 4.2). Für *Arbeiter* mit einer Betriebszugehörigkeit von unter einem Jahr ist das Schutzniveau in der Regel niedriger als im Angestelltengesetz. Auch die Tarifverträge sehen eine ansteigende Frist bei einer längeren Betriebszugehörigkeit vor.<sup>222</sup> In jüngerer Vergangenheit orientieren sich die Tarifverträge zunehmend an den Richtwerten des Angestelltengesetzes.<sup>223</sup>

Tabelle 4.2: Gesetzliche und tarifvertragliche Kündigungsfristen in Dänemark

Dauer des Beschäftigungsverhältnisses	6 Monate	1 Jahr	3 Jahre	5 Jahre	9 Jahre
<b>Arbeitgeberseitige Kündigungsfrist gemäß...</b>					
<b>Angestelltengesetz</b>	3 Monate	3 Monate	4 Monate	4 Monate	6 Monate
<b>Tarifvertrag für den Industriesektor</b>	14 Tage	21 Tage	56 Tage	56 Tage	90 Tage*
<b>Tarifvertrag für Hoch- und Tiefbau</b>	0 Tage	3 Wochen	5 Wochen	7 Wochen	7 Wochen
<b>Tarifvertrag für Mitarbeiter des Einzelhandels</b>	14 Tage	1 Monat	1 Monat	2 Monate	6 Monate
<b>Tarifvertrag für das Hotel- und Cateringgewerbe</b>	14-31 Tage	14-31 Tage	1 Monat	2 Monate	4 Monate

Anmerkungen: \* Für Arbeitnehmer im Lebensalter von über 50 Jahren.

Quelle: Strøby Jensen (2011), S. 728.

<sup>220</sup> Vgl. OECD (2009b), S. 8. Allerdings kann eine Kündigung unrechtmäßig sein, wenn das Dienstalter der betroffenen Person in nicht ausreichendem Maße berücksichtigt worden ist. Vgl. Kvist et al. (2008), S. 231.

<sup>221</sup> §§ 2.2 und 2.3 Funktionærloven. Wird zu Einstellungsbeginn eine Probezeit vereinbart und ist diese nicht länger als drei Monate, so kann das Angestelltenverhältnis innerhalb dieser Zeit mit einer 14-tägigen Frist seitens des Arbeitgebers gekündigt werden (§ 2.5 Funktionærloven).

<sup>222</sup> Eine Ausnahme bildet der Bausektor, in welchem deutlich kürzere Fristen gelten.

<sup>223</sup> Vgl. Madsen (2009), S. 48.

### Der Rechtsweg

Ein gekündigter Arbeitnehmer besitzt kein individuelles Klagerecht.<sup>224</sup> Vermutet er einen Verstoß gegen das Verbot einer unfairen Entlassung und/oder geltende Fristen durch den Arbeitgeber, kann er den lokalen Gewerkschaftsvertreter um Unterstützung bitten. Gelingt es nicht, auf Unternehmensebene eine Einigung zu erzielen, kann sich die Gewerkschaft des Betroffenen an den zuständigen Arbeitgeberverband wenden. Erst nachdem das Schlichtungsverfahren erfolglos geblieben ist, kann das zuständige Arbeitsgericht angerufen werden. Sieht das Gericht die Rechte des Arbeitnehmers verletzt, so hat er Anspruch auf eine Kompensationszahlung durch seinen Arbeitgeber.<sup>225</sup> Für *Angestellte* ist die Höhe der Kompensation abhängig von Alter und Betriebszugehörigkeit und beträgt im Maximum sechs Monatsgehälter. Für *Arbeiter* beträgt die Kompensation im Durchschnitt ca. zehn Wochengehälter und darf das Maximum in Höhe eines Jahresgehaltes nicht überschreiten. Nur sehr selten ordnet das Arbeitsgericht eine Weiterbeschäftigung des Arbeitnehmers im Unternehmen an.

Aufgrund des vorgeschalteten Schlichtungsverfahrens werden wenige Kündigungsfälle vor den Arbeitsgerichten entschieden. Daher ist es schwierig, allgemeingültige Aussagen zur Funktionsweise und Anwendung des Kündigungsschutzes in Dänemark zu treffen.<sup>226</sup>

### Gesetzliche Abfindungszahlungen

Gesetzliche Abfindungszahlungen für Angestellte sind erst ab einer Betriebszugehörigkeit von zwölf Jahren vorgesehen und betragen abhängig von der Beschäftigungsdauer ein bis maximal drei Monatsgehälter.<sup>227</sup>

Darüber hinaus ist der Arbeitgeber grundsätzlich verpflichtet, als Ausgleich die ersten drei Tage der Arbeitslosigkeit eines jeden entlassenen und versicherten Arbeitslosen zu finanzieren. Mit Wirkung zum 1. Juli 2008 wurde die Anzahl von zwei auf drei Tage angehoben, um den finanziellen Anreiz für die Arbeitgeber zu verringern, die Arbeitnehmer vorübergehend freizustellen.<sup>228</sup>

---

<sup>224</sup> Vgl. Eichhorst et al. (2006), S. 152.

<sup>225</sup> Vgl. OECD (2004), S. 11.

<sup>226</sup> Vgl. Madsen (2009), S. 48 f.

<sup>227</sup> § 2a Funktionærloven. Erstmals enthält auch der im Februar 2010 abgeschlossene Tarifvertrag für das Verarbeitende Gewerbe eine Abfindungsregelung für normale Arbeitnehmer. Die Kompensationsleistung beträgt 85 Prozent der Differenz zwischen der Arbeitslosenunterstützung und dem vorher erzielten Erwerbseinkommen. Nach einer Beschäftigungsdauer von drei Jahren ist die Abfindung für einen Monat zu gewähren, nach einer Beschäftigungsdauer von sechs (acht) Jahren steigt die Leistungsdauer auf zwei (drei) Monate. Vgl. Jørgensen (2010).

<sup>228</sup> Vgl. Andersen (2011), S. 5.

#### 4.1.1.1.2 Der Bestandsschutz atypischer Beschäftigungsverhältnisse

Eine vergleichsweise untergeordnete Rolle spielen im dänischen Arbeitsmarktmodell die befristete Beschäftigung und die Arbeitnehmerüberlassung.<sup>229</sup> Der Anteil befristeter Beschäftigungsverhältnisse an der Gesamtbeschäftigung lag im Jahr 2012 bei nur 8,5 Prozent und seit 1980 stets unterhalb von 13 Prozent.<sup>230</sup> Auch die Zeitarbeit ist mit einem Anteil von nur knapp einem Prozent aller Erwerbstätigen wenig verbreitet.<sup>231</sup> Daher sollen die Bestimmungen an dieser Stelle nicht im Detail ausgeführt werden.

#### 4.1.1.2 Die Anreizwirkungen des gesetzlichen Beschäftigungsschutzes

Der gesetzliche Kündigungsschutz ist im Beobachtungszeitraum weitgehend unverändert geblieben. Allerdings ist es irreführend, von einer grundsätzlich liberalen Regulierung zu sprechen.<sup>232</sup> Insbesondere erhalten die Angestellten sowie die Arbeitnehmer, deren Tarifverträge Bezug auf das Angestelltengesetz nehmen, einen Anspruch auf Kündigungsfristen, deren Länge die gesetzlichen Vorgaben in Deutschland zum Teil deutlich übertreffen.<sup>233</sup> So sieht das dänische Angestelltengesetz nach einer sechsmonatigen Anstellung bereits eine Kündigungsfrist von drei Monaten vor.<sup>234</sup> Dem Angestelltengesetz unterliegen insgesamt etwa 50 bis 60 Prozent aller dänischen Beschäftigten.<sup>235</sup> Als grundsätzlich sehr flexibel erscheint dagegen das unkomplizierte Entlassungsverfahren, das eine Freistellung aus wirtschaftlichen Gründen rechtfertigt und im Regelfall keine Abfindungszahlungen vorsieht.<sup>236</sup>

Aus arbeitsmarkttheoretischer Sicht schwächt ein geringes Schutzniveau die Verhandlungsmacht der beschäftigten Insider. Sie werden in den Tarifverhandlungen moderatere Forderungen stellen, um nicht von den Erwerbssuchenden im Lohnniveau unterboten zu werden. Aus der dänischen Arbeitsmarktentwicklung kann jedoch kein direkter Zusammenhang zwischen der Rigidität des Kündigungsschutzes und dem Niveau der Arbeitslosigkeit abgeleitet werden. So haben sich die dänischen Regelungen zu Beginn der 1990er Jahre auch mit einer extrem hohen Arbeitslosigkeit kompatibel gezeigt.

---

<sup>229</sup> Vgl. Bredgaard et al. (2009a), S. 32. Während die Nutzung atypischer Beschäftigungsformen seit den 1990er Jahren in vielen europäischen Staaten gestiegen ist, hat sich deren Beschäftigungsanteil in Dänemark insgesamt auf relativ konstantem Niveau entwickelt. Siehe auch Unterkapitel 3.3.

<sup>230</sup> S. Abschnitt 3.3.2. Eichhorst et al. (2010) zeigen, dass im Jahr 2008 ca. 40 Prozent der Befristungen durch ein Ausbildungsverhältnis begründet sind.

<sup>231</sup> Gemessen in Vollzeitäquivalenten. S. Abschnitt 3.3.3.

<sup>232</sup> Vgl. Bredgaard et al. (2009b), S. 31.

<sup>233</sup> Vgl. Kvist et al. (2008), S. 230. Die Fristen des dänischen Angestelltengesetzes unterschreiten die BGB-Fristen erst nach einer Beschäftigungsdauer von über 20 Jahren.

<sup>234</sup> Das BGB hingegen schreibt eine dreimonatige Frist erst nach dem achten Jahr der Anstellung vor.

<sup>235</sup> Vgl. Strøby Jensen (2011), S. 734 f.

<sup>236</sup> Abfindungszahlungen werden erst ab dem zwölften Jahr der Anstellung fällig.

Theoretisch wie empirisch ist dagegen weitgehend unstrittig, dass geringere Kündigungskosten die Fluktuationsraten auf dem Arbeitsmarkt tendenziell erhöhen.<sup>237</sup> Ein erstes bestätigendes Indiz liefert Auer (2007). Sein internationaler Vergleich zeigt, dass innerhalb der EU 15 lediglich Irland und Großbritannien eine kürzere durchschnittliche Verweildauer der Arbeitnehmer bei einem Arbeitgeber aufweisen als Dänemark.<sup>238</sup> Die Ergebnisse von Bredgaard et al. (2007) offenbaren, dass die Arbeitnehmermobilität zwischen 1982 und 2002 auf einem nahezu konstant hohen Niveau lag. Demzufolge verlassen knapp 30 Prozent der dänischen Beschäftigten binnen Jahresfrist ihren Arbeitsplatz. Die Wahrscheinlichkeit, nach einem Jahr noch denselben Arbeitsplatz zu besetzen, sei tendenziell höher, je höher der Arbeitnehmer in der Unternehmenshierarchie steht, je besser seine Qualifikation ist und je mehr Mitarbeiter im Unternehmen beschäftigt sind. Unter den Arbeitnehmern im mittleren Erwerbssalter ist die Mobilität geringer ausgeprägt als unter den Jungen und Älteren.

Die historisch geringe Verbreitung der atypischen Beschäftigungsformen scheint die theoretische Hypothese zu bestätigen, dass ein liberaler Kündigungsschutz die Risikoaversion der Arbeitgeber reduziert, Normalarbeitsverhältnisse abzuschließen.<sup>239</sup> Aufgrund der niedrigen Entlassungshürden können Freistellungen im wirtschaftlichen Abschwung flexibel und relativ unaufwendig vorgenommen werden.<sup>240</sup> Die administrativen Anforderungen schränken die unternehmerische Anpassungsfähigkeit und die Arbeitsnachfrage kaum ein.

Insgesamt weist der dänische Arbeitsmarkt eine vergleichsweise geringe Segmentierung auf.<sup>241</sup> In 2012 lag die Langzeitarbeitslosigkeit bei etwa 28 Prozent gegenüber 44 Prozent in den EU 15. Die Jugendarbeitslosigkeit lag bei 14 Prozent gegenüber 22 Prozent in den EU 15. Allerdings deutet die Arbeitsmarktentwicklung in den 1980er Jahren darauf hin, dass ein geringer Kündigungsschutz weder eine geringe Langzeitarbeitslosigkeit noch eine geringe Jugendarbeitslosigkeit garantieren kann.<sup>242</sup>

Auch wenn die Wirkung des Kündigungsschutzes im Zusammenhang mit den dänischen Beschäftigungserfolgen eher zurückhaltend zu bewerten sind, so kann die flexible Regulierung einen raschen Arbeitsmarkteinstieg auch von gering qualifizierten Arbeitslosen

---

<sup>237</sup> S. Diskussion in Kapitel 2.

<sup>238</sup> Die Daten beziehen sich auf das Jahr 2005.

<sup>239</sup> Vgl. Bredgaard et al. (2009a), S. 36.

<sup>240</sup> Um kurzzeitigen Freistellungen entgegenzuwirken, müssen die Arbeitgeber in den ersten drei Tagen der Arbeitslosigkeit die Versicherungsleistung eines Entlassenen finanzieren.

<sup>241</sup> Einer Spaltung des Arbeitsmarktes wirkt zudem entgegen, dass die atypischen Beschäftigungsverhältnisse einer vergleichbaren sozialen Absicherung wie die Normalarbeitsverhältnisse unterliegen. Vgl. Bredgaard et al. (2009a), S. 37.

<sup>242</sup> S. Kapitel 3.

begünstigen und somit einer strukturellen Verfestigung der Arbeitslosigkeit tendenziell entgegenwirken.

#### **4.1.2 Die Arbeitslosenversicherung**

Der Anteil der Leistungsbezieher der Arbeitslosenversicherung unter den registrierten Arbeitslosen liegt seit den 1980er Jahren konstant zwischen 85 und 90 Prozent.<sup>243</sup> Damit sind die Versicherungsleistungen das zentrale finanzielle Netz für Arbeitslose und die zweite Säule des dänischen Flexicurity-Modells.

Angesichts der Rekordarbeitslosigkeit zu Beginn der 1990er Jahre einigten sich Politik und Sozialpartner, in der Arbeitslosenversicherung ein System von Rechten und Pflichten einzuführen und die Anspruchsdauer zu verkürzen, um den Anreiz zur Aufnahme einer Beschäftigung zu erhöhen. Die Leistungshöhe dagegen blieb unverändert.<sup>244</sup>

##### **4.1.2.1 Das Design der Arbeitslosenversicherung**

###### **4.1.2.1.1 Die administrative Beteiligung der Sozialpartner**

Seit ihrer Einführung im Jahr 1907 ist die dänische Arbeitslosenversicherung als Gent-System organisiert.<sup>245</sup> So können sich die Beschäftigten gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit versichern, indem sie freiwillig Mitglied in einer Arbeitslosenkasse werden. Insgesamt 27 staatlich anerkannte Arbeitslosenkassen (a-kasser) sind für die Verwaltung und die Auszahlung der Versicherungsleistungen verantwortlich.<sup>246</sup> Im Jahre 2011 verzeichneten die Arbeitslosenkassen ca. 2,1 Millionen Mitglieder, entsprechend einem Anteil an der Erwerbsbevölkerung von ca. 80,3 Prozent.<sup>247</sup> Die Kassen sind größtenteils einem oder mehreren Gewerkschaftsverbänden angegliedert, die nach Berufsgruppen ausgerichtet sind.<sup>248</sup>

---

<sup>243</sup> Vgl. Goul Andersen (2011a), S. 190.

<sup>244</sup> Vgl. Andersen (2006), S. 83.

<sup>245</sup> Das System der dänischen Erwerbslosenunterstützung ist zweigeteilt. Arbeitslose, die keinen Anspruch auf die Arbeitslosenversicherung haben, müssen die steuerfinanzierte und bedürftigkeitsabhängige Sozialhilfe beantragen. Für deren Administration sind die dänischen Kommunen zuständig. Vgl. Madsen (2007a), S. 34. Der Zugang zur Arbeitslosenversicherung steht auch Selbständigen offen.

<sup>246</sup> Daten für 2012. Vgl. Arbejdsmarkedstyrelsen (2012a).

<sup>247</sup> S. Danmarks Statistik (2012), S. 47.

<sup>248</sup> So existieren bspw. eigene Arbeitslosenkassen für Akademiker oder Masterabsolventen. Die Arbeitslosenkassen unterliegen den einheitlichen gesetzlichen Vorschriften bezüglich der zu gewährenden Leistungen und der Anforderungen, welche die Arbeitslosen erfüllen müssen, um für die Unterstützungszahlung anspruchsberechtigt zu sein. Vgl. Clasen, Viebrock (2006), S. 358. Sie sind befugt und verpflichtet, den Hinweisen der Arbeitsvermittlung (Arbejdsformidlingen) auf Verstöße gegen die Anspruchsvoraussetzungen nachzugehen und anhand einer eigenständigen Prüfung des Sachverhalts über eine mögliche Sanktionierung des Arbeitslosen zu entscheiden. Die rechtmäßige Umsetzung dieser Vorgaben wird von einer dem Arbeitsministerium unterstellten Behörde (Arbejdsdirektoratet) kontrolliert.

#### 4.1.2.1.2 Die Anspruchsvoraussetzungen

Eine von Arbeitslosigkeit betroffene Person hat Anspruch auf die Versicherungsleistung, wenn sie seit einem Jahr Mitglied in einer Arbeitslosenkasse und in den vorangegangenen drei Jahren mindestens 52 Wochen erwerbstätig gewesen ist.<sup>249</sup> Das Recht auf die Leistungszahlung setzt direkt mit Beginn der Arbeitslosigkeit ein.<sup>250</sup>

#### 4.1.2.1.3 Die Leistungshöhe<sup>251</sup>

Die dänische Arbeitslosenversicherung kalkuliert die Leistungen mit einer Rate von 90 Prozent des Bruttoarbeitseinkommens zunächst sehr großzügig. Als Referenzwert für die Berechnung dient der durchschnittliche Erwerbslohn aus den vorangegangenen zwölf Wochen abzüglich der für alle Arbeitnehmer obligatorischen Arbeitsmarktabgabe von 8 Prozent. Die Zuschüsse werden nach allgemeinem Recht besteuert.<sup>252</sup>

Die Höhe der Zahlung wird von einer jährlich angepassten Leistungsobergrenze gedeckelt. Dieser Maximalbetrag orientiert sich nach dem „Anpassungssatz für Sozialleistungen“ (Lov om en satsreguleringsprocent) mit einer zweijährigen Verzögerung an der gesamtwirtschaftlichen Jahreslohnentwicklung. Bei einer Bruttolohnsteigerung von bis zu 2 Prozent wird die Leistungsobergrenze vollständig angepasst. Liegt das Lohnwachstum zwischen 2 und 2,3 Prozent, so wird die Leistungsgrenze nur um 2 Prozent angehoben. Erst ab einem Lohnwachstum von über 2,3 Prozent steigt die Leistungsgrenze weiter proportional zur Bruttolohnentwicklung an. In diesem Fall entspricht sie dem Lohnwachstum verringert um 0,3 Prozentpunkte.<sup>253</sup> Die mit der reduzierten Anhebung erzielten Einsparungen fließen in einen Fonds (satsreguleringspuljen), der für gesonderte Maßnahmen zugunsten der Arbeitsmarktrandgruppen verwendet wird.<sup>254</sup> Der gesetzliche Mechanismus führt dazu, dass der Anstieg des Maximalbetrags bereits bei einem mäßigen Lohnwachstum hinter der gesamtwirtschaftlichen Bruttolohnentwicklung zurückbleibt.<sup>255</sup>

---

<sup>249</sup> Bis zum Jahr 1996 war eine Beschäftigungszeit von lediglich 26 Wochen innerhalb der vorangegangenen drei Jahre ausreichend, um anspruchsberechtigt zu sein. Vgl. Kvist et al. (2008), S. 243. Darüber hinaus darf der Erwerbslose keine Tätigkeit ausüben und muss arbeitsfähig sein, im Alter zwischen 18 und 65 Jahren sein, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, beim Arbeitsamt gemeldet sein und der Vermittlung zur Verfügung stehen, aktiv nach einer Arbeit suchen und mit der Arbeitsverwaltung bei der Aufstellung eines individuellen Aktionsplans kooperieren und seinen Wohnsitz in Dänemark haben. Vgl. MISSOC (2012). Stand vom 1. Juli 2011.

<sup>250</sup> Für Selbständige existiert eine Karenzfrist von drei Wochen. Vgl. MISSOC (2012).

<sup>251</sup> Alle Werte als Bruttowerte. Für die Umrechnung in € wird der Leitkurs im Wechselkursmechanismus II verwendet: 1 € = 7,46038 DKK.

<sup>252</sup> Vgl. MISSOC (2012).

<sup>253</sup> Beispiel: Beträgt die Lohnsteigerung 2,2 (2,5) Prozent, so wird die Leistungsobergrenze der Arbeitslosenversicherung lediglich um 2 (2,2) Prozent angehoben. Vgl. Andersen (2011), S. 5.

<sup>254</sup> § 5 Lov om en satsreguleringsprocent.

<sup>255</sup> Vgl. Det Økonomiske Råd (2007), S. 273.

In 2012 lag die Leistungsobergrenze für Vollzeit-Beschäftigte bei ca. 106 Euro (788 DKK) brutto pro Tag.<sup>256</sup> Die Unterstützung wird für fünf Wochentage gewährt. Der Berechtigte erhält im Maximum ca. 2.290 Euro (17.070 DKK) brutto monatlich und ca. 27.462 Euro (204.880 DKK) brutto jährlich.

Legt man die reguläre Wochenarbeitszeit von 37 Stunden zugrunde, entspricht die maximale Versicherungsleistung einem „Brutto-Stundenlohn“ von ca. 14,20 Euro (106 DKK). Unter dieser Annahme bekommt jeder Arbeitslose mit einem vorherigen durchschnittlichen Brutto-Stundenlohn von weniger als 17,20 Euro (129 DKK) 90 Prozent seines Erwerbseinkommens ersetzt.<sup>257</sup> Die Leistungsobergrenze ist ein wichtiges Charakteristikum der dänischen Arbeitslosenversicherung. Ihr relativ niedriges Niveau bewirkt, dass die Kompensation de facto eine Pauschalleistung ist und nur für Bezieher sehr niedriger Einkommen verhältnismäßig großzügig ausfällt.<sup>258</sup>

#### 4.1.2.1.4 Die Anspruchsdauer

Im Gegensatz zur Leistungshöhe unterlag die maximale Anspruchsdauer seit Beginn der 1990er Jahre wichtigen gesetzlichen Änderungen. Mit der Arbeitsmarktreform im Jahr 1994 ist festgesetzt worden, dass die Teilnahme an einer Aktivierungsmaßnahme nicht länger den Versicherungsanspruch erneuert.<sup>259</sup> Zudem ist die maximale Berechtigungsdauer seit 1994 stufenweise von sieben auf zwei Jahre verkürzt worden (Abbildung 4.1).<sup>260</sup> Gleichzeitig ist eine Aktivierungsperiode eingeführt worden, nach deren Beginn der Erwerbslose gesetzlich zur Teilnahme an einer Aktivierungsmaßnahme verpflichtet ist.

---

<sup>256</sup> Vgl. Arbejdsmarkedstyrelsen (2012b).

<sup>257</sup> Dies entspricht einem Jahreslohn von ca. 33.165 € (247.440 DK).

<sup>258</sup> Vgl. Goul Andersen (2011a), S. 188.

<sup>259</sup> Um nach Ablauf der Anspruchsdauer einen neuerlichen Zugang zur Versicherungsleistung zu erhalten, war zunächst eine Beschäftigungsdauer von mindestens 26 Wochen innerhalb von drei Jahren nachzuweisen. Seit 2011 beträgt diese erforderliche Beschäftigungsdauer mindestens 52 Wochen. Vgl. Andersen (2011), S. 5 und Madsen (2011), S. 4.

<sup>260</sup> Für ältere Arbeitslose ab 55 Jahren kann der Bezug bis zum Alter von 60 Jahren verlängert werden, wenn dann die Voraussetzungen für eine Frühverrentung erfüllt sind.

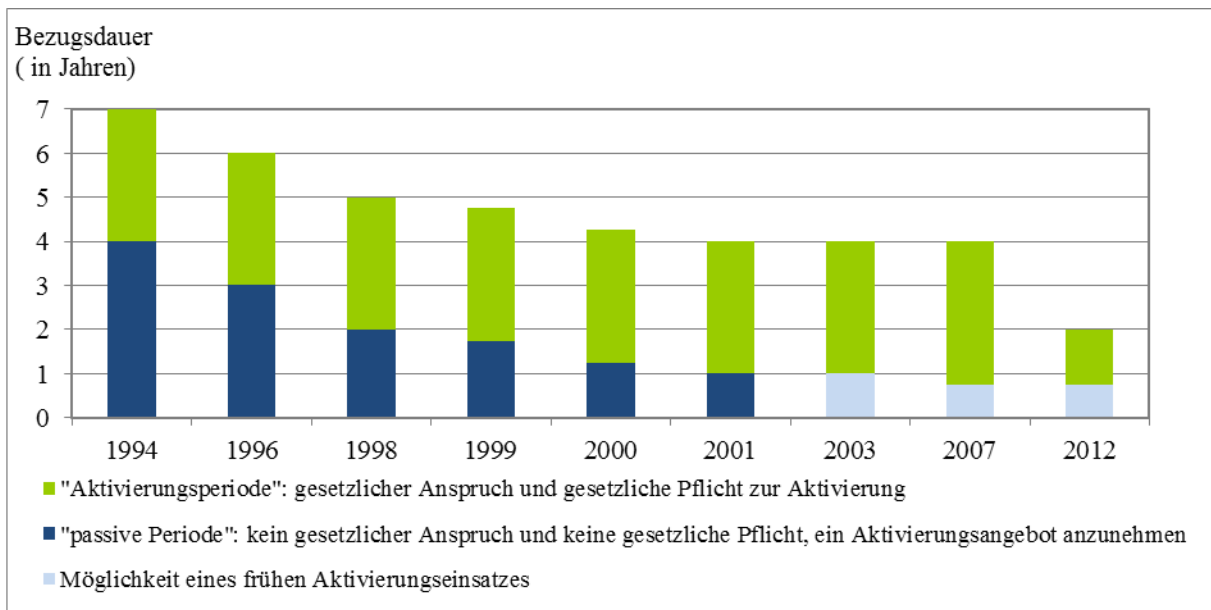


Abbildung 4.1: Die Bezugsdauer der Arbeitslosenversicherung seit 1994

Anmerkungen: In der „passiven Periode“ hat der Arbeitnehmer gesetzlich weder die Pflicht noch einen Anspruch, an einer Aktivierungsmaßnahme teilzunehmen. In der Aktivierungsperiode hat der Arbeitslose gesetzlich sowohl die Pflicht, als auch einen Anspruch, an einer Aktivierungsmaßnahme teilzunehmen. Seit 2003 besteht bereits mit dem ersten Tag der Arbeitslosigkeit die Möglichkeit einer frühzeitigen Aktivierung.

Quelle: Det Økonomiske Råd (2007), S. 184 und Andersen (2011), S. 5.

Die gegenwärtige Anspruchsdauer lässt sich in zwei Zeitabschnitte unterteilen, in denen die Leistungshöhe unverändert bleibt. Während die Pflicht zur Teilnahme an einer Aktivierungsmaßnahme bereits mit dem ersten Tag der Arbeitslosigkeit einsetzt, erhält jeder versicherte Arbeitslose nach neun Monaten auch einen gesetzlichen Anspruch auf eine Vermittlung in ein Aktivierungsprogramm. Für Versicherte im Alter von unter 30 Jahren bzw. über 60 Jahren beginnt diese Aktivierungsperiode spätestens nach 13 Wochen bzw. 26 Wochen der Erwerbslosigkeit.<sup>261</sup> Bleibt die Suche eines Arbeitslosen nach einer neuen Anstellung innerhalb der zweijährigen Bezugsdauer erfolglos, entfällt der Anspruch auf die Versicherungsleistung automatisch und er erhält fortan die von einer Bedürftigkeitsprüfung abhängige Sozialhilfe.<sup>262</sup>

<sup>261</sup> Vgl. Goul Andersen (2011a), S. 192. Die gesonderten Regelungen für arbeitslose Jugendliche werden in Unterabschnitt 4.1.4.1.3 beschrieben.

<sup>262</sup> Die Höhe der Sozialhilfe ist u.a. abhängig vom Alter und dem Familienstand des betroffenen Erwerbslosen. Zudem existieren zahlreiche bedarfsabhängig gewährte Zuschüsse. Die Einkommensreduktion bei einem Wechsel aus der Arbeitslosenversicherung in die Sozialhilfe ist daher grundsätzlich schwierig zu bemessen, sie liegt jedoch in der Regel bei 20 bis 40 Prozent. Vgl. Andersen (2011), S. 6.



#### 4.1.2.1.5 Die Zumutbarkeitskriterien und Sanktionsregelungen

Die Kriterien der Zumutbarkeit sind schrittweise verschärft worden. Seit der Arbeitsmarktreform „Mehr in Arbeit“ (Flere i arbejdet), die mit Wirkung zum Januar 2003 in Kraft getreten ist, müssen die Erwerbslosen vom ersten Tag der Arbeitslosigkeit eine angemessene Arbeit annehmen.<sup>263</sup> Als angemessen gelten alle Arbeiten, zu deren Ausführung der Arbeitslose imstande ist oder in die er ohne Schwierigkeiten eingearbeitet werden kann.<sup>264</sup> Zulässige Gründe für die Ablehnung eines Arbeits- oder Aktivierungsangebotes sind u. a. die Gesundheit des Arbeitslosen oder die Vereinbarkeit privater Betreuungsverpflichtungen mit den vorgesehenen Arbeitszeiten.<sup>265</sup> Grundsätzlich gilt zwar eine Pendelzeit von maximal drei Stunden als zumutbar, mittel- und hochqualifizierte Erwerbslose sind jedoch verpflichtet, auch Arbeitsangebote mit längeren Pendelzeiten anzunehmen.<sup>266</sup> Ferner entbindet die Teilnahme an einer Aktivierungsmaßnahme nicht von der Pflicht, aktiv nach einer neuen Anstellung zu suchen. Der Lebenslauf eines Erwerbssuchenden muss schnellstmöglich, spätestens aber einen Monat nach Beginn der Arbeitslosigkeit in die Datenbank der Vermittlungsbehörde eingespeist worden sein.

Die Sozialreform im Jahr 2006 hat die Anspruchskriterien der Arbeitslosenversicherung weiter verschärft. Seither ist der Erwerbslose verpflichtet, mindestens einmal pro Woche die Arbeitsangebote auf der Internetseite der Arbeitsbehörde zu überprüfen. Spätestens vier Wochen nach Beginn der Arbeitslosigkeit soll das erste persönliche Gespräch mit der Arbeitsvermittlung erfolgen, in dem ein individueller „Jobplan“ vereinbart wird. Weitere persönliche Beratungsgespräche sollten im Rhythmus von drei Monaten stattfinden.<sup>267</sup>

Bei einem Verstoß gegen die Auflagen wird die zuständige Arbeitslosenkasse von der Vermittlungsbehörde benachrichtigt und mit der Sanktionsprüfung beauftragt. Erscheint der Arbeitslose nicht zu einem Termin bei der Arbeitsvermittlung, so wird die Leistung eingefroren, bis er sich bei der Behörde zurückmeldet.<sup>268</sup> Lehnt der Erwerbslose die Aufnahme einer zumutbaren Arbeit oder die Teilnahme an einer Aktivierungsmaßnahme unbegründet ab, so droht ihm eine Leistungssperre von drei Wochen.<sup>269</sup>

Den Arbeitnehmern, die ihr Arbeitsverhältnis ohne triftigen Grund gekündigt haben oder aufgrund von persönlichem Fehlverhalten entlassen wurden, wird eine Sperrfrist für die

---

<sup>263</sup> Vgl. Det Økonomiske Råd (2007), S. 187.

<sup>264</sup> Vgl. Venn (2012), S. 41.

<sup>265</sup> Vgl. ebd., S. 47.

<sup>266</sup> Allerdings sollte es möglich sein, die An- und Abreise an einem Tag zu absolvieren.

<sup>267</sup> Vgl. Det Økonomiske Råd (2007), S. 188.

<sup>268</sup> Vgl. ebd.

<sup>269</sup> Vgl. Venn (2012), S. 53.

Versicherungsleistung von mindestens drei Wochen auferlegt. Der Anspruch auf Arbeitslosenversicherung erlischt vollständig, wenn der Erwerbslose zweimal innerhalb eines Jahres ein Arbeits- oder Aktivierungsangebot ohne triftigen Grund abgelehnt hat.<sup>270</sup>

Die Kriterien der Zumutbarkeit sind im internationalen Vergleich sehr strikt und sollen mögliche finanzielle Fehlanreize der Ersatzleistungen kompensieren.<sup>271</sup> Mit diesem Ziel ist 1994 auch die aktivierende Arbeitsmarktpolitik eingeführt worden (s. Abschnitt 4.1.4).

#### 4.1.2.1.6 Die Finanzierung

Seit Ende der 1960er Jahre trägt der Staat anhand von Steuermitteln die marginalen Kosten der Arbeitslosigkeit. Damit variiert der staatliche Anteil an der Finanzierung im Konjunkturverlauf. Er betrug zu Beginn der 1990er Jahre bis zu 80 Prozent, sinkt jedoch im wirtschaftlichen Aufschwung auf unter 50 Prozent.<sup>272</sup> Die Beitragssätze der Versicherten sind unabhängig vom herrschenden Arbeitslosigkeitsniveau in ihrem Berufsfeld.<sup>273</sup>

Als wichtiger Bestandteil einer umfassenden Steuerreform ist mit Wirkung ab dem Jahr 1994 die Finanzierung der dänischen Arbeitsmarktpolitik neu justiert worden. Um die strukturellen Probleme auf dem Arbeitsmarkt mitsamt ihrer immensen Kosten für die Bürger und insbesondere die Sozialpartner transparent zu machen, werden die Versicherungsausgaben seither nicht länger aus allgemeinen Steuermitteln, sondern aus einer obligatorischen Arbeitsmarktabgabe in Höhe von 8 Prozent finanziert, die alle (auch nicht-versicherte) Arbeitnehmer und Selbstständige auf das Bruttoeinkommen zu leisten haben.<sup>274</sup> De facto ist die Arbeitsmarktabgabe eine zusätzliche Einkommensteuer, weil mit ihrer Entrichtung keine individuellen Ansprüche erworben werden können.<sup>275</sup>

Die Versicherungsmitglieder haben zusätzlich einen einheitlichen, gesetzlich geregelten Beitragssatz zu entrichten. Er beträgt pro Jahr das 4,8fache des geltenden Tageshöchstsatzes der Arbeitslosenversicherung. Der Arbeitgeber hat die ersten drei Tage der Arbeitslosigkeit eines entlassenen versicherten Mitarbeiters zu finanzieren.<sup>276</sup>

---

<sup>270</sup> Für einen neuerlichen Anspruch ist eine reguläre Beschäftigung von 300 Stunden innerhalb von zwölf Wochen nachzuweisen. Vgl. Venn (2012), S. 55.

<sup>271</sup> Vgl. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2006), S. 19.

<sup>272</sup> Vgl. Madsen (2011), S. 2.

<sup>273</sup> Vgl. Goul Andersen (2011a), S. 190 und Andersen (2011), S. 5.

<sup>274</sup> Detaillierte Ausführungen zur Arbeitsmarktabgabe finden sich in Det Økonomiske Råd (2007), S 85 ff.

<sup>275</sup> Vgl. Peter (2007), S. 6. Aus ihrem Aufkommen werden u. a. auch die Ausgaben für Aktivierungs- und Fortbildungsangebote sowie das Frühverrentungsprogramm und das Mutterschafts- und Krankengeld finanziert.

<sup>276</sup> § 84 lov om arbejdsløshedsforsikring. Darüber hinaus müssen die Unternehmen nicht zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik beitragen.

## 4.1.2.2 Die Anreizwirkungen der Arbeitslosenversicherung

### 4.1.2.2.1 Die freiwillige Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenkasse

Die Entscheidung über einen Versicherungseintritt entspricht aus ökonomischer Sicht einer individuellen Kosten-Nutzen-Analyse. Im Falle der Arbeitslosigkeit verspricht die Mitgliedschaft eine höhere Ersatzleistung im Vergleich zur Sozialhilfe.<sup>277</sup> Diesem Vorteil steht die Entrichtung eines zusätzlichen Mitgliedsbeitrages gegenüber.

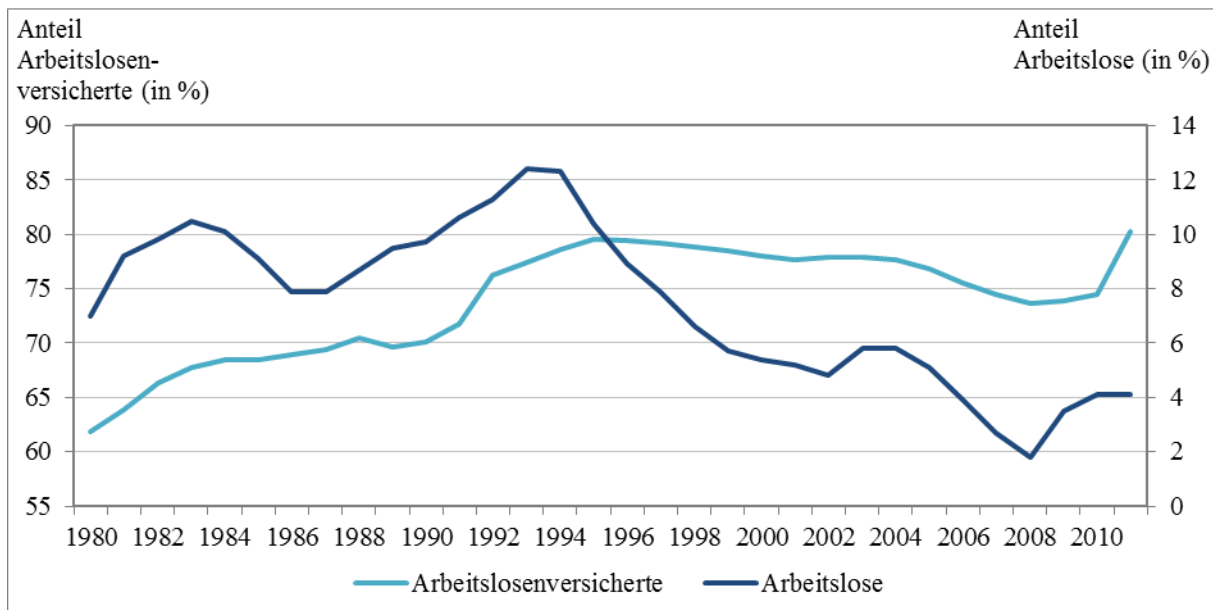


Abbildung 4.2: Jeweiliger Anteil der Mitglieder in einer Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung

Anmerkungen: Mitglieder der staatlich anerkannten Arbeitslosenkassen am Jahresende. Exklusive der Bezieher von Efterløn und Overgangsydelse. Anteil an der Erwerbsbevölkerung im Alter von 16 bis 66 Jahren. Als Folge der Herabsetzung des gesetzlichen Rentenalters von 67 auf 65 Jahre umfasst die Erwerbsbevölkerung 2005 nicht die 65-Jährigen und ab 2006 nicht die 65- und 66-Jährigen.

Datenquelle: Danmarks Statistik Tiårsoversigt (verschiedene Jahrgänge).

Abbildung 4.2 legt nahe, dass die Arbeitslosenquote und die Mitgliedsrate der Arbeitslosenversicherung positiv zusammenhängen. Bei einer steigenden Arbeitslosigkeit scheint auch der Anteil der Erwerbstätigen zu steigen, die sich für einen Versicherungseintritt entscheiden. So erreichte die Mitgliedsrate Mitte der 1990er Jahre einen vorläufigen Höchststand von knapp 80 Prozent aller Erwerbstätigen. Nachdem die Messzahl im Einklang mit der sich aufhellenden Beschäftigungssituation auf 74,5 Prozent in 2008 gesunken war, stieg sie in der Weltwirtschaftskrise sprunghaft auf über 80 Prozent an. Bestätigend für einen

<sup>277</sup> Die Leistungen der Sozialhilfe werden individuell berechnet und berücksichtigen beispielsweise die Unterhaltspflichten und das Einkommen des Lebenspartners. Der Leistungssatz beträgt für Unterhaltspflichtige ca. 80 Prozent und für Nicht-Unterhaltspflichtige etwa 60 Prozent der maximalen Versicherungsleistung. Vgl. Bredgaard et al. (2009b), S. 48. Bestätigend für die Wirkung ökonomischer Anreize zeigt eine dänische Untersuchung, dass insbesondere die Gruppen der Unterhaltspflichtigen und Alleinerziehenden einen geringeren Versicherungsgrad aufweisen. Vgl. AE Rådet (2006).

direkten Einfluss der Arbeitslosigkeit auf die Eintrittswahrscheinlichkeit in die Versicherung ist zudem, dass diejenigen Arbeitslosenkassen die höchsten Versicherungsgrade aufweisen, in deren Berufsstand die Erwerbslosigkeit besonders ausgeprägt ist.<sup>278</sup>

Das Arbeitslosigkeitsrisiko, mit dem sich ein Erwerbstätiger konfrontiert sieht, scheint ein elementares Kriterium für seine Entscheidung zu sein, Mitglied in der Arbeitslosenversicherung zu werden.

#### 4.1.2.2.2 Die Leistungshöhe

Die Bruttoersatzrate der Arbeitslosenversicherung von 90 Prozent des vorherigen Erwerbseinkommens ist seit den 1970er Jahren unverändert geblieben. Die entscheidende Komponente hinsichtlich der tatsächlichen Auszahlung ist jedoch die gesetzliche Deckelung der Leistung. Der Anpassungsmechanismus bewirkt, dass der maximale Leistungssatz bereits bei einem mittleren Lohnwachstum nur unterproportional ansteigt, so dass sich die Nettoersatzraten in der längeren Frist verringert haben. So berechnet der dänische Wirtschaftsrat, dass der durchschnittliche Kompensationsgrad der Arbeitslosenversicherung zwischen 1990 und 2006 von gut 57 Prozent auf ca. 49 Prozent gesunken ist.<sup>279</sup>

Das institutionelle Design der Arbeitslosenversicherung lässt sich möglichst detailgetreu anhand der Nettoersatzraten eines Alleinstehenden ohne Kinder veranschaulichen.<sup>280</sup> Im Jahr 2011 betrug die Nettokompensation für einen Bezieher eines Einkommens in Höhe von 150 Prozent eines durchschnittlichen Arbeiters lediglich 44,6 Prozent (49,1 Prozent in 2001). Auch für einen Bezieher mittleren Einkommens lag die Nettoersatzrate nur bei 60,6 Prozent (64 Prozent in 2001), während die Kompensation für einen Geringverdiener bei 83,8 Prozent (87,1 Prozent in 2001) lag.<sup>281</sup>

Einerseits hat die im Zeitverlauf abnehmende Nettoersatzrate *ceteris paribus* den Reservationslohn der arbeitslosen Leistungsbezieher gesenkt. Diese werden ihre

---

<sup>278</sup> Vgl. Det Økonomiske Råd (2002), S. 195.

<sup>279</sup> Der Kompensationsgrad bemisst hier das Verhältnis zwischen dem Bruttojahreslohn eines Beschäftigten in der Privatwirtschaft – inklusive Pension, Urlaubsgeld und Feiertagszuschlag – und der durchschnittlichen Versicherungsleistung für einen ganzjährig Arbeitslosen. S. Det Økonomiske Råd (2005), S. 274.

<sup>280</sup> Die Nettoersatzraten sind kalkuliert für einen 40-jährigen Alleinstehenden ohne Kinder und mit einer Erwerbshistorie von 22 Jahren. Daten für den Beginn der Arbeitslosigkeit. Durchschnittlicher Arbeiter: Ein erwachsener Vollzeitmitarbeiter in der Privatwirtschaft, dessen Lohneinnahmen dem Durchschnitt der in der Privatwirtschaft beschäftigten Lohnempfänger entsprechen. Die Ersatzraten berücksichtigen neben den Versicherungsleistungen auch mögliche Wohngeldansprüche. Quelle: OECD Tax benefit calculator.

<sup>281</sup> Zugrunde liegt jeweils ein Einkommensniveau von 100 Prozent bzw. 67 Prozent des durchschnittlichen Arbeiters.

Suchanstrengungen tendenziell verstärken, um eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Damit unterstützt die Entwicklung der Ersatzraten direkt auch eine Reduktion der Arbeitslosigkeit.<sup>282</sup> Andererseits fällt die Kompensation für Geringverdiener sehr großzügig aus, so dass deren finanzieller Anreiz, eine Beschäftigung aufzunehmen, nach wie vor relativ gering ist.<sup>283</sup> Anstatt jedoch die Leistungshöhe zu kürzen, um dem Fehlanreiz des „Moral Hazard“ entgegenzuwirken, ist zum einen die Bezugsdauer der Arbeitslosenversicherung schrittweise von sieben auf zwei Jahre verkürzt worden. Zum anderen ist die Konditionalität des Versicherungsbezugs signifikant verschärft worden.

#### 4.1.2.2.3 Die Anspruchsdauer

Mit einem verkürzten Versicherungsanspruch steigt die finanzielle Motivation für die Leistungsbezieher, frühzeitiger in ein neues Erwerbsverhältnis zu wechseln. Nicht nur intensivieren die Arbeitslosen in Erwartung eines Einkommensverlustes beim Wechsel in die Sozialhilfe ihre Suchanstrengungen. Auch verschlechtert sich die Fallback-Option der Beschäftigten, so dass tendenziell ein moderates Lohnwachstum und ein Beschäftigungsaufbau begünstigt werden.

Der dänische Wirtschaftsrat zeigt, dass die Übergangsrate aus der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung kurz vor dem Auslaufen der Bezugsperiode sprunghaft ansteigt.<sup>284</sup> Dieser Effekt bleibt über den Zeitraum mit reformierten Bezugsdauern signifikant. Damit kann die Verkürzung der maximalen Anspruchsdauer als eine wichtige Maßnahme zur Senkung der Arbeitslosigkeit betrachtet werden.

#### 4.1.2.2.4 Die Zumutbarkeitskriterien und Sanktionsregelungen

Ob die verschärften Zumutbarkeitskriterien zu einer höheren Sanktionsrate geführt haben, lässt sich nicht zweifelsfrei feststellen, da für den Zeitraum vor 2001 keine einheitliche Datenbasis existiert.<sup>285</sup> Die Entwicklung der Sanktionsrate seit 2004 wiederum lässt keinen einheitlichen Trend in der Sanktionierungspraxis erkennen.<sup>286</sup>

Bereits die Möglichkeit, aufgrund unzureichender Eigeninitiative sanktioniert werden zu können, veranlasst *alle* Arbeitslosen, *ex ante* ihre Suchanstrengungen zu intensivieren. Dadurch erhöht sich die Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung. Eine

---

<sup>282</sup> Der dänische Wirtschaftsrat (2007) hat für den Zeitraum von 1971 bis 2005 eine Lohngleichung geschätzt, deren Ergebnisse zufolge eine Reduktion der Ersatzrate vor Steuern um 10 Prozent die Arbeitslosigkeit um zwei Prozentpunkte verringert.

<sup>283</sup> Vgl. Det Økonomiske Råd (2002), S. 200.

<sup>284</sup> S. Det Økonomiske Råd (2007), S. 211 ff.

<sup>285</sup> S. Svarer (2007), S. 6.

<sup>286</sup> Datenquelle: Arbejdsmarkedsstyrelsen.

tatsächlich verhängte Sanktion reduziert das Einkommen des Betroffenen direkt und senkt somit dessen Reservationslohn. Einen solchen *ex post*-Effekt kann Svarer (2011) anhand von dänischen Daten, die sich auf den Zeitraum von Januar 2003 bis November 2005 beziehen, empirisch belegen. Der Autor schätzt mithilfe eines Verweildauermodells und der „Timing-of-Events“-Methode, dass die Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung unmittelbar nach einer Sanktionierung um über 100 Prozent ansteigt. Während der Effekt im ersten Monat nach der Sanktion auf einem hohen Niveau verharrt, sinkt er in den beiden darauffolgenden Monaten stetig ab, so dass nach drei Monaten kein Beschäftigungseffekt mehr identifizierbar ist. Die Höhe des Effektes ist besonders bemerkenswert vor dem Hintergrund, dass die in der Schätzung berücksichtigten Sanktionen überwiegend eine Leistungssperre für lediglich zwei bis drei Wochentage darstellen.<sup>287</sup>

In welchem Ausmaß die vielschichtigen Reformen der Arbeitslosenversicherung zur Reduktion der Arbeitslosigkeit beigetragen haben, ist nicht zuletzt aufgrund mangelnden Datenmaterials sehr schwer zu beurteilen. Die Leistungsobergrenze in der Arbeitslosenversicherung ist im Vergleich zum Lohnniveau unterproportional angestiegen. Dadurch sind in der längeren Frist die Nettoersatzraten für alle Einkommensniveaus gesunken. Dennoch ist das Leistungsniveau gerade für Geringverdiener unverändert großzügig, so dass die ökonomischen Anreize zur Arbeitsaufnahme für untere Einkommensgruppen relativ gering sind. Um das resultierende moralische Risiko einzugrenzen, wurden die nicht-finanziellen Anreize gestärkt, d.h. die Bezugsdauer verkürzt und die Sanktionskriterien verschärft. Die wenigen empirischen Analysen deuten darauf hin, dass diese beiden Reformschritte den Abbau der Arbeitslosigkeit tendenziell begünstigt haben. Nicht zuletzt wirken sämtliche Reformen theoretisch mäßigend auf die Lohnforderungen der Beschäftigten.

#### 4.1.2.2.5 Die Finanzierung

Die dänische Arbeitslosenversicherung ist zwar als Gent-System organisiert, die Versicherungsleistungen werden im Wesentlichen jedoch von *allen* Arbeitnehmern und Selbständigen finanziert – über die obligatorische Arbeitsmarktabgabe von 8 Prozent des Bruttoverdienstes. Die Einführung der Arbeitsmarktabgabe ging mit der staatlichen Verpflichtung einher, die Abgabe zu reduzieren, sobald der Fonds einen Überschuss erzielt, um den Sozialpartnern einen Anreiz zu moderaten Tarifabschlüssen zu bieten. Dieser potentielle Wirkungszusammenhang zwischen den Lohnsteigerungen und der Abgabenhöhe

---

<sup>287</sup> Diese werden insbesondere bei Meldeversäumnissen und in der Anfangszeit der Arbeitslosigkeit verhängt.

wurde jedoch markant geschwächt, indem das Ausgabenspektrum des Fonds stetig ausgeweitet wurde. So finanziert der Fonds z. B. auch das Krankengeld, den Mutterschaftsurlaub, den Vorruhestand und die Rehabilitationsmaßnahmen, so dass die Lohnverhandlungen das Ausgabenvolumen des Fonds de facto nicht beeinflussen können.<sup>288</sup>

Da allein der Staat die marginale Finanzierung der Versicherungsausgaben trägt, entstehen den Arbeitslosenkassen und den verwaltenden Gewerkschaften keine Kosten, wenn die Arbeitslosigkeit aufgrund überhöhter Lohnabschlüsse ansteigt.<sup>289</sup> Folglich bietet das dänische Finanzierungssystem keine wesentlichen Anreize für eine moderate Lohnpolitik und somit auch keinen bedeutenden Erklärungsbeitrag zum dänischen Beschäftigungserfolg.

### **4.1.3 Die subventionierte Beschäftigung**

In Dänemark existieren verschiedene Subventionsprogramme für Beschäftigungsverhältnisse im privaten und öffentlichen Sektor. Da diese als Jobtrainingsprogramme konzipiert sind und eng verzahnt mit einer Teilnahmeverpflichtung und Sanktionen eingesetzt werden, werden sie im Kontext der Workfare-Politik diskutiert (Abschnitt 4.1.4).<sup>290</sup>

Das dänische System des „work-sharing“ (Arbejdsfordelingsordning) gleicht in seiner Funktion der deutschen Kurzarbeit. Im März 2009 wurden die Regelungen für einen befristeten Zeitraum flexibilisiert, um die Sozialpartner zu einer verstärkten Inanspruchnahme während der Finanz- und Wirtschaftskrise zu animieren.<sup>291</sup> Aufgrund eines geringen Programmolumens blieb die Beschäftigungswirkung eher gering, so dass das detaillierte Design an dieser Stelle nicht weiter ausgeleuchtet wird.<sup>292</sup>

### **4.1.4 Die aktive Arbeitsmarktpolitik**

Die dritte Ecksäule des dänischen Flexicurity-Modells ist als Reaktion auf den starken Anstieg der Arbeitslosigkeit Anfang der 1990er Jahre entstanden. Angesichts der hohen strukturellen Arbeitslosigkeit wurde die bis dahin passiv ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik einer radikalen Revision unterworfen.<sup>293</sup> Zum Jahresbeginn 1994 wurde ein Reformpaket verabschiedet, das eine Vielfalt an neuen aktiven Arbeitsmarktprogrammen bereitstellte.<sup>294</sup>

---

<sup>288</sup> Vgl. Det Økonomiske Råd (2007), S. 85 f. Zudem hat die fortschreitende Dezentralisierung im Tarifsysteem den Einfluss eines einzelnen Tarifabschlusses auf die Abgabenhöhe deutlich reduziert.

<sup>289</sup> Vgl. Madsen (2007a), S. 72.

<sup>290</sup> Vgl. Koch et al. (2005), S. 13 f.

<sup>291</sup> Vgl. Jørgensen (2009).

<sup>292</sup> Die Teilnehmerzahl gipfelte im April/Mai 2009 bei etwa 18.000 Personen, die sich eine Vollzeitstelle teilten. Dies entsprach einem Anteil von 0,6 Prozent an allen Beschäftigten. Für eine Diskussion s. Jørgensen (2011).

<sup>293</sup> Vgl. OECD (2005), S. 213 f.

<sup>294</sup> Als Grundlage dienten die Ausarbeitungen der Zeuthen-Kommission, gebildet aus Regierungsvertretern, Sozialpartnern und Wissenschaftlern, welche über die verfassungsmäßig garantierten Rechte auf Arbeit und

Insbesondere das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit und der qualifikationsbedingte Mismatch als Bestimmungsfaktoren der hohen strukturellen Arbeitslosigkeit sollten effektiver bekämpft werden. Im weiteren Zeitverlauf folgten vielzählige Anpassungen und Änderungen.<sup>295</sup>

#### 4.1.4.1 Das Design der aktiven Arbeitsmarktpolitik

##### 4.1.4.1.1 Die Arbeitsmarktreform von 1993

Die Arbeitsmarktpolitik sollte mit der Reform zuvorderst eine möglichst individuelle Ausrichtung erhalten.<sup>296</sup> Mit dem neu geschaffenen System von „Rechten und Pflichten“ wurde die Aufnahme in ein Aktivierungsprogramm während der Aktivierungsperiode für die Aufrechterhaltung des Versicherungsanspruches verpflichtend.<sup>297</sup> Als wichtigstes neues Instrument der Aktivierung gilt der persönliche Aktionsplan. Dieser bestimmt den verbindlichen Aktivierungsverlauf und berücksichtigt sowohl die Fähigkeiten und Motivationen des Betroffenen als auch den Bedarf auf dem Arbeitsmarkt. Die Behörde und der Arbeitssuchende verpflichten sich gegenseitig, die vereinbarten Schritte zu ermöglichen bzw. zu erfüllen.<sup>298</sup>

Eine besondere Bedeutung erhielten die *Schulungsmaßnahmen mit Vergütung* sowie das *Jobtraining im öffentlichen oder privaten Sektor*.<sup>299</sup> Der gezielte Einsatz von *Schulungsmaßnahmen* sollte die Kompetenzen der Arbeitssuchenden in konkretem Bezug auf den Arbeitsmarktbedarf weiterbilden und fördern. Dazu zählten u. a. die Weiterbildung in Tagesschulen oder Kurse in gemeindlichen Bildungsakademien.<sup>300</sup> Ein *Jobtraining* sollte dem Arbeitslosen ermöglichen, rascher den Weg in eine subventionsfreie Beschäftigung zu finden. Mit der massiv reduzierten Arbeitslosigkeit änderte sich zum Ende der 1990er Jahre auch die Zielrichtung der aktivierenden Maßnahmen. Statt des Kampfes gegen die Erwerbslosigkeit

---

staatliche Hilfeleistung das Prinzip von „keine Leistung ohne Gegenleistung“ legitimierte. Vgl. Sproß, Lang (2008), S. 47.

<sup>295</sup> Die aktive Arbeitsmarktpolitik folgte bis zum Jahr 2003 der Trennlinie zwischen versicherten und nicht-versicherten Arbeitslosen. Die Maßnahmen und einzelnen Reformschritte werden im Folgenden insbesondere hinsichtlich der Aktivierung *versicherter* Arbeitsloser betrachtet.

<sup>296</sup> Zur Überwachung der Arbeitsämter wurden 14 regionale Arbeitsbehörden errichtet und damit beauftragt, den Einsatz der Programme besser an die örtlichen Gegebenheiten anzupassen („steering reform“). Vgl. Madsen (1999), S. 56. Die tripartistische Besetzung der Behördenbeiräte gewährleistete nicht nur die Akzeptanz durch die Sozialpartner, sondern auch die Einbindung ihrer wichtigen Erfahrungswerte.

<sup>297</sup> s. Abbildung 4.1.

<sup>298</sup> Vgl. Jørgensen (2002), S. 176.

<sup>299</sup> Zur detaillierten Ausgestaltung der Programme s. Geerdsen, Geerdsen (2006), S. 52 ff.

<sup>300</sup> Vgl. Fromm, Sproß (2008), S. 71.



stand nunmehr im Vordergrund, das Arbeitsangebot auszuweiten und die Aktivierungsmaßnahmen auch für nicht versicherte Arbeitslose zugänglich zu machen.<sup>301</sup>

Angesichts der immensen Kosten der Programme zielte die Arbeitsmarktreform aus dem Jahre 2003 („Flere i arbejdet“) darauf ab, den Erwerbslosen den effizientesten und schnellstmöglichen Weg zurück auf den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Das Jobtraining erhielt im Vergleich zu den Bildungsmaßnahmen ein stärkeres Gewicht, die Vielzahl an Einzelprogrammen wurde verringert und der Kontakt der Arbeitsverwaltung mit den Betroffenen weiter intensiviert.<sup>302</sup>

#### 4.1.4.1.2 Die heutige Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Das 2002 verabschiedete „Gesetz über den aktiven Beschäftigungseinsatz“ (lov om en aktiv beskæftigelsesindsats) hat die Arbeitslosenversicherung und die Sozialhilfe hinsichtlich der Aktivierungsmaßnahmen und der Anwendung von Sanktionen vollständig einander angeglichen.<sup>303</sup> Der individuelle Kontaktverlauf mit der Arbeitsbehörde, dessen primäres Ziel die schnellstmögliche Aufnahme einer regulären Beschäftigung ist, wird in den Beratungsgesprächen vereinbart. Die Pflicht des Erwerbslosen, an einer aktivierenden Maßnahme teilzunehmen, setzt bereits ab dem ersten Tag der Arbeitslosigkeit ein.<sup>304</sup> Nach einer bestimmten Dauer der Arbeitssuche erhält der Arbeitslose auch einen gesetzlichen Anspruch auf ein staatliches Aktivierungsangebot. Dieser Gleichklang von „Rechten und Pflichten“ setzt für unter 30-Jährige nach 13 Wochen der Arbeitslosigkeit, für Personen im Alter von über 60 Jahren nach sechs Monaten ein. Für Arbeitslose im Alter zwischen 30 und 60 Jahren gilt das Prinzip nach neun Monaten der Arbeitslosigkeit. Ist eine Person im Anschluss an eine Maßnahmenteilnahme weiterhin erwerbssuchend, so hat sie das Recht und die Pflicht, innerhalb der folgenden sechs Monate an einer weiteren Maßnahme

---

<sup>301</sup> Dazu gehören insbesondere Migranten sowie die Personen, die Leistungen aus der Sozialhilfe, der Berufsunfähigkeitsrente oder dem langfristigen Krankengeld beziehen. Vgl. Goul Andersen (2011b), S. 9 ff.

<sup>302</sup> Ein im Jahr 1999 eingeführter Richtwert, nach dem der versicherte Arbeitslose mindestens 75 Prozent seiner Zeit in der Aktivierungsperiode auch tatsächlich an Aktivierungsmaßnahmen teilnehmen sollte, wurde wieder abgeschafft, da er einer zielgerichteten individuellen Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik entgegenstand. Die Teilnehmerzahl an den aktivierenden Programmen sank dadurch außerordentlich stark ab. Vgl. Det Økonomiske Råd (2007), S. 184 f. Mit einer großen Strukturreform wurden im Jahr 2007 die örtlichen Arbeitsvermittlungsbehörden mit den für die Sozialhilfeadministration zuständigen kommunalen Behörden in 91 Jobcentern zusammengelegt. Die Leitung in 77 dieser Center obliegt dem Staat und der Kommune gemeinsam, die übrigen 14 Center werden allein von den Kommunen geführt. Durch die Reduzierung der 14 regionalen Arbeitsbehörden auf nur noch vier Dienststellen haben die Sozialpartner heute zugunsten der Kommunen wieder deutlich an Einfluss auf die Ausgestaltung und den Einsatz der Programme verloren. Vgl. Det Økonomiske Råd (2007), S. 191.

<sup>303</sup> Die folgende Darstellung der dänischen Aktivierungspolitik bezieht sich auf das am 29. Juni 2011 veröffentlichte Gesetz über den aktiven Beschäftigungseinsatz.

<sup>304</sup> s. auch Abbildung 4.1.

teilzunehmen.<sup>305</sup> Die Behörde soll individuell und zielgerichtet über den Beginn und den Einsatz der gesetzlichen Maßnahmen entscheiden.

#### 4.1.4.1.3 Die Maßnahmen für arbeitslose Jugendliche

Für *versicherte Arbeitnehmer unter 25 Jahren ohne berufliche Ausbildung* wurde 1996 ein spezielles Programm aufgesetzt, das im Laufe der Zeit einigen Modifizierungen unterlag. Die Reform sollte der Langzeitarbeitslosigkeit vorbeugen und jungen Menschen den relativ einfachen Weg zu einem umfangreichen Versicherungsanspruch verschließen.

Zunächst wurde die Dauer der „passiven Periode“ für die betroffenen Arbeitslosen auf sechs Monate begrenzt. Nach deren Ablauf waren die gering qualifizierten Jugendlichen dazu verpflichtet, ein speziell konzipiertes Ausbildungsangebot mit einer Mindestdauer von 18 Monaten anzunehmen.<sup>306</sup> Das Vergütungsniveau wurde mit Programmbeginn auf 50 Prozent des maximalen Versicherungssatzes abgesenkt, um nicht die staatliche Studienbeihilfe zu übersteigen.<sup>307</sup> Auf diese Weise erhielten junge Erwerbslose frühzeitig den finanziellen Anreiz, eine gewöhnliche, staatlich bezuschusste Berufsausbildung zu starten oder sich einen Arbeitsplatz zu suchen. Eine Ablehnung des Angebots ließ den Anspruch auf Arbeitslosenversicherung erlöschen.<sup>308</sup>

Das derzeit geltende „Gesetz über den aktiven Beschäftigungseinsatz“ sieht für alle versicherten Arbeitslosen unter 30 Jahren das Recht und die Pflicht zur Annahme einer Aktivierungsmaßnahme nach sechs Monaten der Arbeitslosigkeit vor.<sup>309</sup> Die Art des Programms sowie die Vergütungshöhe richten sich jedoch nach dem Alter und dem Ausbildungsniveau der betroffenen Person.

Ein Erwerbsloser unter 25 Jahren ohne eine abgeschlossene Berufsausbildung muss ein Ausbildungsangebot annehmen, dessen Dauer auf 18 Monate festgelegt ist. Mit Beginn der Teilnahme wird das Unterstützungsniveau auf 50 Prozent des maximalen Versicherungssatzes abgesenkt.<sup>310</sup> War die Person jedoch mindestens zwei der vergangenen drei Jahre in einem festen Beschäftigungsverhältnis tätig, kann sie alternativ ein Unternehmenspraktikum (bei gleichermaßen reduzierter Entlohnung) oder ein bezuschusstes Jobtraining aufnehmen.

Ist die geringqualifizierte Person zwischen 25 und 30 Jahre alt, so hat sie nach einem halben Jahr der Arbeitslosigkeit das Recht und die Pflicht zur Aufnahme in ein Jobtraining bei einem

---

<sup>305</sup> Vgl. Andersen (2011), S. 7.

<sup>306</sup> Vgl. Jensen et al. (2003), S. 302.

<sup>307</sup> Vgl. Andersen, Pedersen (2007), S. 13.

<sup>308</sup> Vgl. Jensen et al. (2003), S. 302.

<sup>309</sup> § 85 Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

<sup>310</sup> § 52a Abs. 2 Lov om arbejdsløshedsforsikring. Für 2012: 3.940 DKK x 0,5 = 1.970 DKK/Woche.

öffentlichen Arbeitgeber mit tarifvertraglich geregelter Bezahlung.

Bei versicherten Arbeitslosen mit abgeschlossener Ausbildung kann die Auswahl einer geeigneten Maßnahme aus allen drei oben beschriebenen Programmarten erfolgen. Für unter 25 Jährige würde die Entlohnung bei einer Weiterbildungsmaßnahme auf 82 Prozent des maximalen Versicherungssatzes verringert.<sup>311</sup>

Das speziell für junge Arbeitslose konzipierte Programm stellt mit seiner Vielzahl von Einzelmaßnahmen eine wichtige Ausnahme von der Maxime der dänischen Arbeitsmarktpolitik dar. Während das Recht und die Pflicht zur Aktivierung für unter 30-Jährige lediglich früher einsetzen, wird darüber hinaus für unter 25 Jährige auch auf Leistungskürzungen zurückgegriffen.<sup>312</sup>

#### 4.1.4.2 Die Anreizwirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Der in den individuellen Aktionsplänen verbindlich fixierte Aktivierungsverlauf kann als Test für die tatsächliche Verfügbarkeit der Erwerbslosen eingesetzt werden (*Abschreckungs-* oder *Motivationseffekt*). Die Reform sollte zudem dazu dienen, die Qualifikation der Arbeitslosen besser auf die Anforderungen der Betriebe abzustimmen (*Qualifikationseffekt*) und somit den Übergang in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu erleichtern.<sup>313</sup>

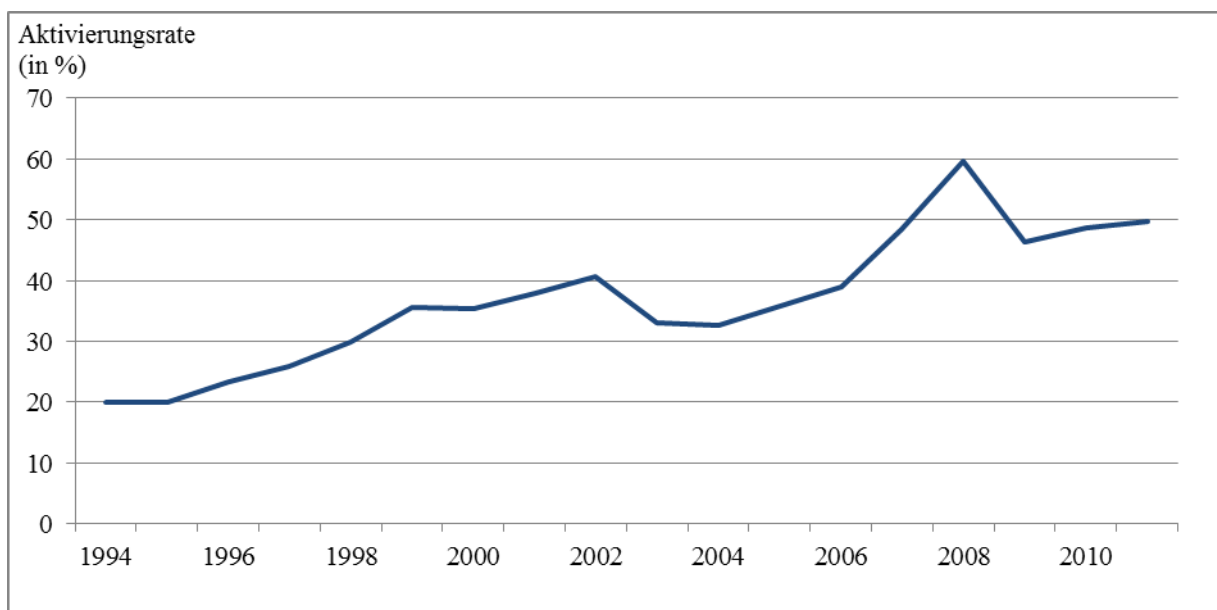


Abbildung 4.3: Aktivierungsrate der dänischen Arbeitsmarktpolitik

Anmerkung: Teilnehmer an den Aktivierungsmaßnahmen im Verhältnis zu den registrierten Arbeitslosen plus die Teilnehmer an den Aktivierungsmaßnahmen.

Datenquelle: Danmarks Statistik Tiårsoversigt (verschiedene Jahrgänge).

<sup>311</sup> § 52a Abs. 3 Lov om arbejdsløshedsforsikring. Für 2012: 3.940 DKK x 0,82 = 3.231 DKK/Woche.

<sup>312</sup> Vgl. Andersen (2006), S. 86.

<sup>313</sup> Vgl. Bredgaard et al. (2009b), S. 58 und Det Økonomiske Råd (2002), S. 227.

Der verstärkte und frühzeitigere Workfare-Einsatz und die zugleich sinkende Arbeitslosigkeit haben dazu geführt, dass der Anteil der aktivierten Arbeitslosen während der 1990er Jahre markant anstieg (s. Abbildung 4.3).<sup>314</sup> Die Zielsetzung eines effizienteren Einsatzes der Maßnahmen führte ab 2002 zu einer leicht rückläufigen Aktivierungsrate. Seit 2005 wird ein großer Teil der Arbeitslosen frühzeitig in kurze *Vermittlungs- und Schulungsmaßnahmen* verwiesen, so dass die Aktivierungsrate in 2008 mit 60 Prozent einen neuen Rekordwert erreichte. Der sprunghafte Anstieg der Arbeitslosigkeit begründet die deutlich gesunkene Aktivierungsrate in 2009.

Um bewerten zu können, in welchem Ausmaß die aktive Arbeitsmarktpolitik zum Beschäftigungserfolg beigetragen hat, soll zunächst die Relevanz der einzelnen Programmarten beleuchtet werden. Der Schwerpunkt der Analyse liegt auf dem Zeitraum von 1994 bis 2003, da hier die größte Reduktion der Arbeitslosigkeit erreicht werden konnte. Anschließend werden die arbeitsmarktpolitischen Wirkungen analysiert, die nicht nur die direkten Programmeffekte auf die Teilnehmer umfassen, sondern auch die indirekten Anreizeffekte auf das Verhalten der übrigen Arbeitsmarktakteure.

Wichtig ist zunächst, dass bereits die Zuweisung in die Programme einen direkten senkenden Effekt auf die Arbeitslosenquote hat, da die Teilnehmer während der Maßnahme nicht als arbeitslos registriert werden. Abbildung 4.4 legt jedoch nahe, dass dieser statistische Effekt den sinkenden Verlauf der Arbeitslosigkeit nicht allein erklären kann. Während die Zahl der Aktivierten im Verhältnis zur Erwerbsbevölkerung bis 2009 relativ konstant bei ca. 3 Prozent lag, sank die Zahl der Arbeitslosen deutlich.

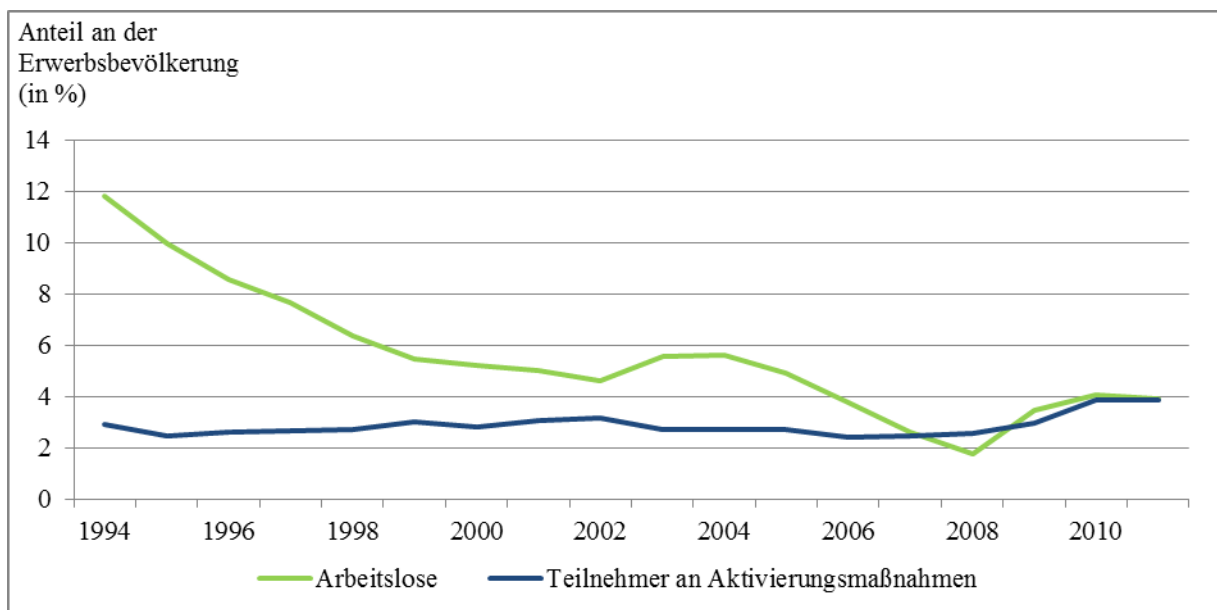


Abbildung 4.4: Arbeitslose und Teilnehmer an Aktivierungsmaßnahmen

<sup>314</sup> Vgl. Andersen, Svarer (2007), S. 17 f. und Det Økonomiske Råd (2002), S. 106 f.

Anmerkungen: Arbeitslose und Teilnehmer an Aktivierungsmaßnahmen in Prozent an der Erwerbsbevölkerung.

Datenquelle: Danmarks Statistik Tiårsoversigt (verschiedene Jahrgänge).

#### 4.1.4.2.1 Die Arbeitsmarktpolitik von 1994 bis 2004

Da der Workfare-Ansatz in den 1990er Jahren auf die Empfänger der Arbeitslosenversicherung ausgerichtet war, steht dieser Personenkreis im Zentrum der weiteren Betrachtung.<sup>315</sup> Die Aufteilung der aktivierten *versicherten Arbeitslosen* nach Programmarten zeigt, dass zwischen 1995 und 2003 in etwa 80 Prozent der Aktivierten entweder in eine *Schulungsmaßnahme mit Vergütung* oder in ein *Jobtraining* verwiesen wurden (Abbildung 4.5).

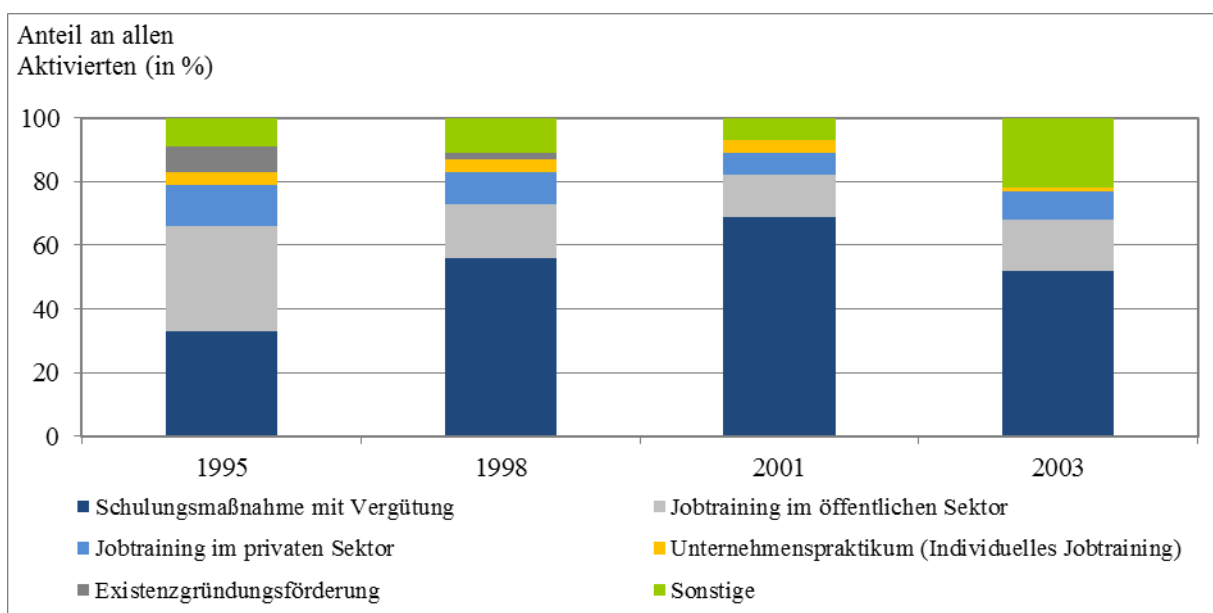


Abbildung 4.5: Die aktivierten Bezieher der Arbeitslosenversicherung aufgeteilt nach Aktivierungsprogramm

Anmerkungen: Verteilung in der jeweils ersten Woche der Jahre 1995, 1998, 2001 und in der ersten Juli-Woche 2003. Die Rubrik "Sonstige" umfasst u.a. "kurze Vermittlungs- und Aufklärungsmaßnahmen" und "besonders zugeschnittene Ausbildungsverläufe und Projekte".

Quelle: Det Økonomiske Råd (2007), S. 217.

#### Die direkten Programmeffekte auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Teilnehmer

Um die direkten Effekte der einzelnen Programme zu evaluieren, analysiert der dänische Wirtschaftsrat die Übergangsrate der Teilnehmer aus der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung anhand von Registerdaten für den Zeitraum von 1995 bis 2000.<sup>316</sup> Bezogen auf die *Schulungsmaßnahmen mit Vergütung* zeigen die Ökonomen, dass sämtliche Teilnehmergruppen einen signifikanten „Locking-in“-Effekt aufweisen. Die geringere

<sup>315</sup> Erst im Jahr 2002 wurden die verschärften Aktivierungskriterien auch für die Sozialhilfebezieher angewandt.

<sup>316</sup> Det Økonomiske Råd (2002), S. 240 ff.

Wahrscheinlichkeit, in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu wechseln, lässt sich mit einer reduzierten Suchintensität während der Partizipation erklären. Nach Abschluss der Maßnahme steigt die Übergangsrate lediglich für einige Teilgruppen an, etwa für Frauen und Teilnehmer mit einer Fachausbildung. Folglich könne das Programm in einem nur begrenzten Ausmaß die Einstellungshemmnisse mildern, die in der Qualifikation der Arbeitslosen begründet liegen. Der Vergleich der erwarteten Arbeitslosigkeitsdauer legt offen, dass die Teilnehmer an einer Bildungsmaßnahme im Durchschnitt länger arbeitslos sind als die nicht-aktivierten Personen. Der Qualifikationseffekt sei also für keine einzelne Teilgruppe hinreichend ausgeprägt, um den negativen „Locking-in“-Effekt zu kompensieren.

Wird der Arbeitslose mit einem *Jobtraining im öffentlichen Sektor* angestellt, so zeigt sich eine signifikant negative Auswirkung auf die Übergangsrate, sowohl während als auch nach der Programmteilnahme. Diese Maßnahmeart führe somit für alle Teilnehmergruppen zu einer signifikant längeren Arbeitslosigkeitsdauer im Vergleich zur Nicht-Aktivierung.

Ein wenig positiver fallen die Ergebnisse des Wirtschaftsrates zum *Jobtraining bei einem privaten Arbeitgeber* aus. Hier steigt die Übergangsrate für viele der Teilnehmergruppen während der Maßnahme an, d.h. ihnen gelingt der Sprung in ein reguläres Anstellungsverhältnis beim entsprechenden Arbeitgeber. Dieser Effekt ist für Männer und Frauen sowie für ältere Arbeitnehmergruppen gleichermaßen signifikant. Allerdings kann keine der Teilgruppen einen positiven Qualifikationseffekt nach der Teilnahme aufweisen. Die Wissenschaftler interpretieren, dass die Maßnahme möglicherweise Fertigkeiten gestärkt habe, die bei alternativen Arbeitgebern weniger gefragt sind. Denkbar ist zudem, dass das Jobtraining, wenn es nicht direkt in eine Festanstellung mündet, einen stigmatisierenden Effekt hat. Eine markante Senkung der erwarteten durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer bewirke das Programm nur für die Teilnehmer im Alter von über 50 Jahren.

Die eher enttäuschenden Beschäftigungsergebnisse der drei bedeutendsten Aktivierungsmaßnahmen werden in einer neueren Studie des dänischen Wirtschaftsrates (2007) bestätigt.<sup>317</sup> Die Autoren wenden die Matching-Methode auf die versicherten Personen an, die in der ersten Woche des Jahres 2001 arbeitslos waren. Sie weisen den drei Programmen signifikante „Locking-in“-Effekte nach. So ist die Wahrscheinlichkeit eines Teilnehmers, im Jahr nach dem Beginn des Aktivierungsverlaufs einer Beschäftigung nachzugehen, um etwa 16 Prozent geringer als für die gematchte Gruppe der nicht-aktivierten Arbeitslosen. Im zweiten Jahr nach der Aktivierung haben die *Schulungsmaßnahmen* und das *Jobtraining bei einem öffentlichen Arbeitgeber* weiterhin signifikant negative Effekte auf die

---

<sup>317</sup> Ähnliche Resultate erzielen die Studien von Jespersen et al. (2008) und Rosholm, Svarer (2008).

Beschäftigungswahrscheinlichkeit. Das *Jobtraining im privaten Sektor* erhöhe die Wahrscheinlichkeit im weiteren Verlauf zwar um bis zu 6 Prozent, allerdings ist dieser Qualifikationseffekt insignifikant. Im Durchschnitt über einen Fünf-Jahres-Zeitraum reduziert das *Jobtraining im öffentlichen Sektor* die Beschäftigungswahrscheinlichkeit um 5,2 Prozent, die Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme senkt die Wahrscheinlichkeit sogar um 6,9 Prozent.

#### Der Motivationseffekt der Arbeitsmarktpolitik auf den gesamten Kreis der versicherten Arbeitslosen

Die Wirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik kann nicht allein anhand der direkten Effekte auf die Teilnehmer bewertet werden, da sie möglicherweise auch das Verhalten anderer Arbeitsmarktakteure beeinflusst. So deuten arbeitsmarkttheoretische Modelle darauf hin, dass die Aktivierung einen ex-ante-Effekt auf alle Arbeitslosen hat, die mit einer verpflichtenden Teilnahme an einem Arbeitsmarktprogramm rechnen müssen.<sup>318</sup> Sie antizipieren die eingeschränkte Freizeit und Eigenständigkeit während der Teilnahme und verstärken deshalb kurz vor der Aktivierung ihre Jobsuche und/oder reduzieren ihren Reservationslohn. Geerdsen (2006) modelliert die individuelle Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit in Abhängigkeit von der verbleibenden Dauer bis zum verpflichtenden Aktivierungsbeginn. Zur Identifikation nutzt der Autor die stufenweise Verkürzung der passiven Leistungsperiode von vier auf zwei Jahre zwischen 1994 und 1998. Die Hazard-Raten, die der Autor für drei Samples mit unterschiedlicher Dauer der passiven Periode kalkuliert, weisen jeweils kurz vor dem Beginn der Aktivierungsperiode einen deutlichen Anstieg auf. Im Vergleich zu einer Person, deren passive Leistungsdauer noch länger als sechs Monate andauert, steigt die Wahrscheinlichkeit des Übergangs in eine Beschäftigung um bis zu 145 Prozent.

Rosholm, Svarer (2008) kombinieren die „timing-of-events“-Methode mit einem „dependent hazard rates“-Modell, um einen potentiellen Motivationseffekt zu identifizieren. Die Autoren schätzen zunächst die individuelle Hazard-Rate in die Programmteilnahme, die anschließend als erklärende Variable mit in die Schätzung der Hazard-Rate aus der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung einbezogen wird.<sup>319</sup> Die Schätzergebnisse deuten auf einen starken und signifikanten Motivationseffekt hin, dessen Größe mit einer Arbeitslosigkeitsdauer bis zu einem Jahr stetig zunimmt und ab einer Dauer von über 52 Wochen insignifikant wird. Auch dieses Ergebnis kann derart interpretiert werden, dass die wachsende Wahrscheinlichkeit, in

---

<sup>318</sup> Boone, van Ours (2006) und Boone et al. (2002).

<sup>319</sup> Die Autoren verwenden eine Zufallsstichprobe aus der Datenbank der nationalen Arbeitsmarktbehörde für den Zeitraum von 1998 bis 2002 und beschränken sich bei der Analyse auf versicherte, männliche Neu-Arbeitslose im Alter von 25-59 Jahren.

eine aktivierende Maßnahme verpflichtend aufgenommen zu werden, abschreckend auf Arbeitslose wirkt, die sich daher vor Ablauf des ersten Jahres der Arbeitslosigkeit mit steigender Intensität um eine neue Anstellung bemühen. Als Gesamteffekt der aktivierenden dänischen Arbeitsmarktpolitik ermitteln die beiden Autoren gegenüber einer passiven Politikausrichtung eine Reduzierung der Arbeitslosigkeitsdauer eines versicherten Mannes um fast drei Wochen, die jedoch weniger auf die Qualifikationsförderung der Programme, sondern vielmehr auf deren abschreckende Wirkung zurückzuführen sei.

### Die indirekten Effekte der Aktivierung auf die beschäftigten Arbeitnehmer

Die intensivierete Aktivierung von Arbeitslosen kann auch Auswirkungen auf die beschäftigten Arbeitnehmer entfachen. So wirft der Einsatz von Lohnzuschüssen – sei es im Rahmen des Jobtrainings oder von Ausbildungsbeihilfen – die Frage auf, ob die subventionierte Einstellung Arbeitsloser zu einer Verdrängung regulärer Beschäftigung führt. Ein solcher Effekt wird in einer Studie der dänischen Arbeitsmarktbehörde anhand zweier Kriterien definiert.<sup>320</sup> So sei von einer Verdrängung auszugehen, wenn entweder die Einstellung eines Arbeitslosen mit einem Zuschuss nicht zum Anstieg der Nettobeschäftigung im Unternehmen führe oder die Anzahl der subventioniert Beschäftigten im Verhältnis zu den regulär beschäftigten Arbeitnehmern unverhältnismäßig hoch sei. Die Untersuchungsergebnisse legen offen, dass in lediglich 7 Prozent der untersuchten Aktivierungsverläufe ein Verdrängungseffekt nachzuweisen ist. Bezogen auf das Jahr 2004, in dem die Daten erhoben wurden, entspricht dieses Resultat gesamtwirtschaftlich einem Verdrängungsfall je 1.000 regulär Beschäftigten.<sup>321</sup>

Darüber hinaus mindert die Aktivierung, die im Falle der Arbeitslosigkeit droht, möglicherweise die Attraktivität der Outside-Option für die Beschäftigten. Sie werden in den Lohnverhandlungen tendenziell moderatere Forderungen stellen, um ihren Arbeitsplatz nicht zu verlieren. Ein solcher *Lohneffekt* würde grundsätzlich einen Beschäftigungsaufbau begünstigen.<sup>322</sup> Empirisch ist dieser Effekt jedoch sehr schwer nachzuweisen. Andersen, Svarer (2007) vermuten, dass eine Lohnwirkung am deutlichsten am unteren Ende der Einkommensverteilung zutage treten sollte.<sup>323</sup> Als erstes Indiz für einen Lohneffekt erachten die Autoren, dass das Niveau des untersten Einkommensdezils im Verhältnis zur maximalen

---

<sup>320</sup> Das Gutachten (Arbejdsmarkedsstyrelsen (2005)) basiert u.a. auf einer Befragung von Unternehmensführern und Arbeitnehmervertretern sowie auf einer Fallstudie von 16 Einsatzgebieten im öffentlichen und privaten Sektor.

<sup>321</sup> Vgl. Arbejdsmarkedsstyrelsen (2005), S. 4.

<sup>322</sup> Zur theoretischen Herleitung s. Andersen, Svarer (2008).

<sup>323</sup> Hier sei zum einen das Arbeitslosigkeitsrisiko relativ hoch. Zum anderen seien die Anreizeffekte der Arbeitslosenversicherung aufgrund der hohen Ersatzraten für Geringverdiener besonders ausgeprägt.



Versicherungsleistung in den 1990er Jahren trotz der sinkenden Arbeitslosigkeit weitgehend stabil blieb, während es in den 1980er Jahren trendhaft angestiegen war. In einem zweiten Schritt vergleichen Andersen und Svarer die Lohnverteilung einzelner Jahre, um bewerten zu können, in welchen Einkommenssegmenten der Beschäftigungsaufbau schwerpunktmäßig stattgefunden hat. Der Vergleich zeigt, dass im Jahr 1996 relativ zum Jahr 1990 mehr Personen im untersten Einkommensbereich beschäftigt waren. Die Autoren sehen sich deshalb in ihrer Hypothese bestätigt, dass das Workfare-Prinzip die Lohnforderungen der Beschäftigten gemäßigt und zum Beschäftigungsaufbau während der 1990er Jahre beigetragen hat.

Die gewonnenen wissenschaftlichen Erkenntnisse sowie die verbesserte Arbeitsmarktsituation bildeten die Basis für die Neujustierung der Aktivierungspolitik, die im Jahr 2002 begann und in einer neuen statistischen Klassifikation der Programme ab dem Jahr 2005 mündete. Das Reformpaket „Mehr Menschen in Arbeit“ sah vor, der unmittelbaren Vermittlung in ein Arbeitsverhältnis wieder eine größere Bedeutung beizumessen. Unter der Berücksichtigung des signifikanten Abschreckungseffekts wurde ein „Work first“-Ansatz implementiert und die Beratungs- und Vermittlungsbemühungen gleich zu Beginn der Arbeitslosigkeit intensiviert.<sup>324</sup> Die *Maßnahmen mit Ausbildungsvergütung* wurden aufgrund ihrer ernüchternden Beschäftigungsergebnisse seltener eingesetzt. Indes wurde der potentielle Teilnehmerkreis stetig ausgeweitet. Für arbeitsmarktferne Gruppen wurden spezielle Aktivierungsformen geschaffen (z. B. *Flexjobs* für Beeinträchtigte oder *Integrationskurse* für Einwanderer).<sup>325</sup>

#### 4.1.4.2.2 Die Maßnahmen für arbeitslose Jugendliche

Das mit Wirkung zum April 1996 aufgelegte Jugendprogramm stellt eine wichtige Ausnahme von der Maxime der dänischen Arbeitsmarktpolitik dar, neue Erwerbsanreize nicht über die unmittelbare Senkung von Sozialleistungen zu erzeugen.<sup>326</sup> Die integrierte Leistungskürzung sollte einen zusätzlichen Anreiz setzen, eine normale Ausbildung mit staatlicher Ausbildungsbeihilfe zu starten oder eine Beschäftigung aufzunehmen.<sup>327</sup>

Die Analyse in Unterabschnitt 3.1.2 hat gezeigt, dass die Jugendarbeitslosigkeit ab 1993 und damit bereits vor dem Programmstart rückläufig war. Die Tatsache, dass die Arbeitslosenquote unter den Jüngeren auch nach 1996 rascher und deutlicher reduziert werden

---

<sup>324</sup> Zur wissenschaftlichen Evaluierung der Vermittlungsaktivitäten s. Gautier et al. (2012), van den Berg et al. (2012) und Pedersen et al. (2012).

<sup>325</sup> Vgl. Madsen (2007b), S. 65 f.

<sup>326</sup> Vgl. Andersen, Svarer (2007), S. 13.

<sup>327</sup> Vgl. Jensen et al. (2003), S. 302.

konnte als die Quote über alle Altersgruppen, lässt dennoch einen Einfluss des Jugendprogramms vermuten. Jensen et al. (2003) analysieren auf der Basis von Interviewdaten den Effekt der Programmeinführung auf die Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit. Anhand eines Verweildauermodells mit konkurrierenden Risiken können die Autoren zeigen, dass die Übergangsrate der Treatment-Gruppe in ein Ausbildungsverhältnis zwischen dem sechsten und siebten Monat der Arbeitslosigkeit signifikant ansteigt.<sup>328</sup> Nachdem die Abgangsrate in den beiden folgenden Monaten wieder deutlich sinkt, interpretieren die Autoren den erneuten Anstieg nach neunmonatiger Arbeitslosigkeit vorsichtig als Sanktionseffekt. Auch für den Übergang in die Beschäftigung ist ein Anstieg der Hazard-Rate erkennbar, hier ist der direkte Programmeffekt jedoch insignifikant. Die schriftliche Mitteilung durch die Behörde, in Kürze in das Programm aufgenommen zu werden, hat den Schätzergebnissen zufolge keine signifikante Wirkung auf den Abgang aus der Arbeitslosigkeit. Obwohl sich die Autoren bewusst sind, nur die kurzfristigen Programmeffekte analysiert zu haben, schließen sie mit dem Fazit, dass das Jugendprogramm zumindest teilweise zum Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit beigetragen habe.

Die empirischen Forschungsergebnisse rechtfertigen eine kritische Betrachtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Insbesondere die Qualifikationseffekte sind relativ enttäuschend. Dies gilt insbesondere für die *Schulungsmaßnahmen*, die in den 1990er Jahren von größter Bedeutung waren. Allein das *Jobtraining an einen privaten Arbeitgeber* vermag eine positive Beschäftigungswirkung zu erzielen. Ein freundlicheres Bild ergibt sich unter der Berücksichtigung potentieller Nebeneffekte des „Workfare“. Der ganzheitliche Ansatz hält alle Arbeitslosen bei einer fortschreitenden Arbeitslosigkeitsdauer zur Intensivierung der Jobsuche an. Auch liegen empirische Indizien vor, dass die drohende Aktivierung im Falle der Arbeitslosigkeit die Lohnforderungen der Beschäftigten mäßigt und somit den Beschäftigungsaufbau begünstigt.

#### **4.1.5 Die künstliche Verknappung des Arbeitsangebots**

Neben der Aktivierung wurden 1994 auch drei passive Arbeitsmarktprogramme ausgebaut: die Freistellungsprogramme für Kindeserziehung, Fortbildung und Sabbatical. Für die älteren Arbeitnehmer wurden mit verschiedenen Übergangsprogrammen verstärkt Anreize zur Frühverrentung geschaffen.

---

<sup>328</sup> Dabei kontrollieren die Autoren sowohl für saisonale Effekte sowie beobachtbare und unbeobachtbare Charakteristiken der Arbeitslosen.

#### 4.1.5.1 Das Design der Verknappungsmaßnahmen

Die zwei Jahre zuvor eingeführten und staatlich subventionierten Urlaubsprogramme erhielten ab 1994 ein größeres Gewicht in der Arbeitsmarktpolitik. Mit ihrem Einsatz sollte das Arbeitsangebot reduziert und die Job-Rotation auf dem Arbeitsmarkt erhöht werden.<sup>329</sup>

Die Freistellungen waren grundsätzlich auf eine maximale Laufzeit von einem Jahr begrenzt. Angesichts der nachhaltigen Entspannung auf dem Arbeitsmarkt und der enormen Kosten wurden der Bildungs- und Sabbaticalurlaub zum Ende der 1990er Jahre wieder abgeschafft und die Zugangsvoraussetzungen für den Elternurlaub verschärft.<sup>330</sup>

##### 4.1.5.1.1 Die Freistellung zur Kinderbetreuung

Mit der Arbeitsmarktreform 1994 wurde ein rechtlicher Anspruch auf die Freistellung zur Kinderbetreuung geschaffen. Bezugsberechtigt waren nicht nur Beschäftigte und Selbständige sondern auch Erwerbslose mit Kindern im Alter von bis zu acht Jahren.<sup>331</sup> Eine gesetzliche *Mindestdauer* von einem halben Jahr wurde 1995 auf drei Monate für Kinder mit einem Lebensalter von über einem Jahr verkürzt. Die Höchstdauer lag bei einem Jahr. Der Bezugslohn für den Teilnehmer war zunächst auf 80 Prozent des maximalen Arbeitslosengeldes festgesetzt, er wurde in den Jahren 1995 und 1997 jedoch stufenweise auf 60 Prozent gekürzt. In 2002 wurde der Erziehungsurlaubsanspruch auf Kinder beschränkt, die vor April 2002 geboren worden waren. Im Jahr 2011 lief die Urlaubsordnung endgültig aus.

##### 4.1.5.1.2 Die Freistellung zur Fortbildung

Die Teilnahme an einem staatlich anerkannten Bildungskurs konnte flexibel für eine Dauer zwischen einer Woche und einem Jahr gewährt werden. Zur Zielgruppe gehörten Arbeitnehmer, Arbeitslose und Selbständige über 25 Jahre. Neben der Zustimmung der Arbeitsbehörde war die Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenkasse ebenso Voraussetzung für die Teilnahme wie eine vorherige Beschäftigungsdauer von drei Jahren innerhalb der vergangenen fünf Jahre.<sup>332</sup> Einem Arbeitslosen konnten innerhalb der ersten 26 Wochen der Arbeitslosigkeit lediglich insgesamt vier Wochen Bildungsurlaub gewährt werden. Der Bezugslohn während der Urlaubsphase wurde 1994 auf 100 Prozent des Anspruches aus der

---

<sup>329</sup> Vgl. Compston, Madsen (2001), S. 122 und Emmerich et al. (2000), S. 13 f.

<sup>330</sup> Vgl. Westergaard-Nielsen (2001), S. 7 f.

<sup>331</sup> Vgl. Arbeitnehmer und Selbständige müssen einen Anspruch auf Kranken- oder Mutterschaftsgeld haben, Arbeitslose müssen für Leistungen der Arbeitslosenversicherung oder der Sozialhilfe berechtigt sein. Vgl. Kröger, van Suntum (2000), S. 153.

<sup>332</sup> Vgl. Peter (2007), S. 10.

Arbeitslosenversicherung angehoben. Der Arbeitgeber war nicht verpflichtet, einen Ersatz für die Arbeitskraft einzustellen. Das Programm lief im Jahr 2000 aus.<sup>333</sup>

#### 4.1.5.1.3 Die Freistellung für Sabbatical

Für das Urlaubsmodell des Sabbatical waren lediglich beschäftigte Arbeitnehmer teilnahmeberechtigt, die das 25. Lebensjahr vollendet hatten, gegen Arbeitslosigkeit versichert und in den letzten fünf Jahren mindestens drei Jahre beschäftigt waren.<sup>334</sup> Das Unternehmen, das der Programmteilnahme eines Mitarbeiters zustimmen musste, war verpflichtet, den vakanten Arbeitsplatz mit einer langzeitarbeitslosen Arbeitskraft zu besetzen.<sup>335</sup> Die Leistungshöhe für den Antragsteller wurde von ursprünglich 80 auf 60 Prozent im Jahr 1997 gekürzt. Das Programm sah für jeden Teilnehmer eine maximale Freistellungszeit von einem Jahr vor und wurde bereits 1999 wieder abgeschafft.<sup>336</sup>

#### 4.1.5.1.4 Der freiwillige Vorruhestand (efterløn)

Im Jahr 1979 wurde der freiwillige Vorruhestand (efterløn) eingeführt, um über den vorzeitigen Rückzug älterer Arbeitnehmer die Eingliederung Jüngerer in den Arbeitsmarkt zu erleichtern.<sup>337</sup> Heute sind alle Arbeitnehmer im Alter zwischen 60 und 65 Jahren bezugsberechtigt, die seit 30 Jahren Mitglied einer Arbeitslosenkasse sind und über diese Dauer den gesonderten Frühverrentungsbeitrag an die Arbeitslosenkasse bezahlt haben.<sup>338</sup> Die Karenzzeit wurde in den Jahren 1992, 1999 und 2006 deutlich verlängert, um den Zufluss in das Programm zu beschränken.<sup>339</sup> Zum Programmbeginn 1979 war für einen Leistungsanspruch lediglich eine fünfjährige Versicherungsmitgliedschaft innerhalb der vorangegangenen zehn Jahre nachzuweisen.<sup>340</sup>

Die aus allgemeinen Steuermitteln subventionierten Transferleistungen können für einen Zeitraum von fünf Jahren in Anspruch genommen werden und orientieren sich am Leistungssatz der Arbeitslosenversicherung. Seit 1999 beträgt das Vorruhestandsgeld 91

---

<sup>333</sup> Vgl. Det Økonomiske Råd (2002), S. 108.

<sup>334</sup> Vgl. Kröger, van Suntum (2000), S. 160.

<sup>335</sup> Ab 1995 musste die ersetzende Arbeitskraft seit mindestens einem Jahr arbeitslos sein. Vgl. FORBA (2009), S. 20.

<sup>336</sup> Vgl. Det Økonomiske Råd (2002), S. 108.

<sup>337</sup> Vgl. Det Økonomiske Råd (2007), S. 182 und Kröger, van Suntum (2000), S. 151.

<sup>338</sup> Zudem müssen die Anspruchsvoraussetzungen für die Arbeitslosenversicherung erfüllt sein (§ 74a lov om arbejdsløshedsforsikring).

<sup>339</sup> Vgl. Det Økonomiske Råd (2011), S. 176 ff. und Kvist, Pedersen (2007), S. 110). Die besondere Beliebtheit des Programms steht auch der Forderung der OECD entgegen, das Programm vollständig auslaufen zu lassen. Vgl. OECD (2008a), S. 92.

<sup>340</sup> Vgl. Det Økonomiske Råd (2011), S. 176.

Prozent des persönlichen Anspruchs aus der Arbeitslosenversicherung.<sup>341</sup> Macht der Arbeitnehmer seinen Anspruch auf die Leistung erst zwei Jahre, nachdem er die Anspruchskriterien erfüllt hat, geltend, so erhält er den vollen Satz der Arbeitslosenversicherung.<sup>342</sup>

Um das Arbeitsangebot zu verknappen, wurde zeitweilig zusätzlich zum Vorruhestand ein freiwilliges Übergangsprogramm in die Rente („overgangsydelsen“) bereitgestellt. Ab 1992 stand die Teilnahme 55- bis 59- jährigen Langzeitarbeitslosen offen. Ab 1994 wurden sogar Erwerbslose ab 50 Jahren einbezogen. Die maximale Leistungshöhe betrug 82 Prozent des Versicherungshöchstbetrags. Im Jahre 1996 wurde der Zugang zum Programm geschlossen.

#### **4.1.5.2 Die Anreizwirkungen der Verknappungsmaßnahmen**

Erste Anhaltspunkte über die beschäftigungspolitische Bedeutung der Urlaubsprogramme und des Vorruhestands (efterløn) liefert Abbildung 4.6. Die Teilnehmerzahl an den Urlaubsprogrammen war ab einem Höchststand von 2,8 Prozent an der Erwerbsbevölkerung 1995 kontinuierlich rückläufig. Von deutlich größerer Bedeutung ist das Efterløn-Programm: Die Zahl der Vorruheständler gemessen an der Erwerbsbevölkerung lag zwischen 1996 und 2004 relativ konstant bei über 6 Prozent.

---

<sup>341</sup> Die Leistung wird als reguläres Erwerbseinkommen versteuert. Vgl. MISSOC (2012).

<sup>342</sup> Im „Wohlfahrtsabkommen“ (Velfærdsaftalen) wurde im Juni 2006 mit den Sozialpartnern ein Konsens darüber erzielt, mit Wirkung ab dem Jahr 2019 das Einstiegsalter zum Vorruhestand um zwei Jahre auf 62 anzuheben – ebenso wie auch das gesetzliche Renteneintrittsalter von 65 auf 67 Jahre. Die Anhebung der Altersgrenze für den freiwilligen Vorruhestand soll zwischen den Jahren 2019 und 2022 erfolgen, die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters ist für den Zeitraum von 2024 bis 2027 vorgesehen. Vgl. Det Økonomiske Råd (2011), S. 177. In Anbetracht eines drohenden Arbeitskräftemangels wurde in einer weiteren Rentenreform im Jahr 2011 beschlossen, die Anhebung der Altersgrenzen um fünf Jahre vorzuziehen und die Gesamtdauer des Efterløn-Bezugs auf drei Jahre zu verkürzen. Ab dem Jahr 2023 wird die Efterløn-Leistung also im Lebensalter zwischen 64 und 67 Jahren zugänglich sein.

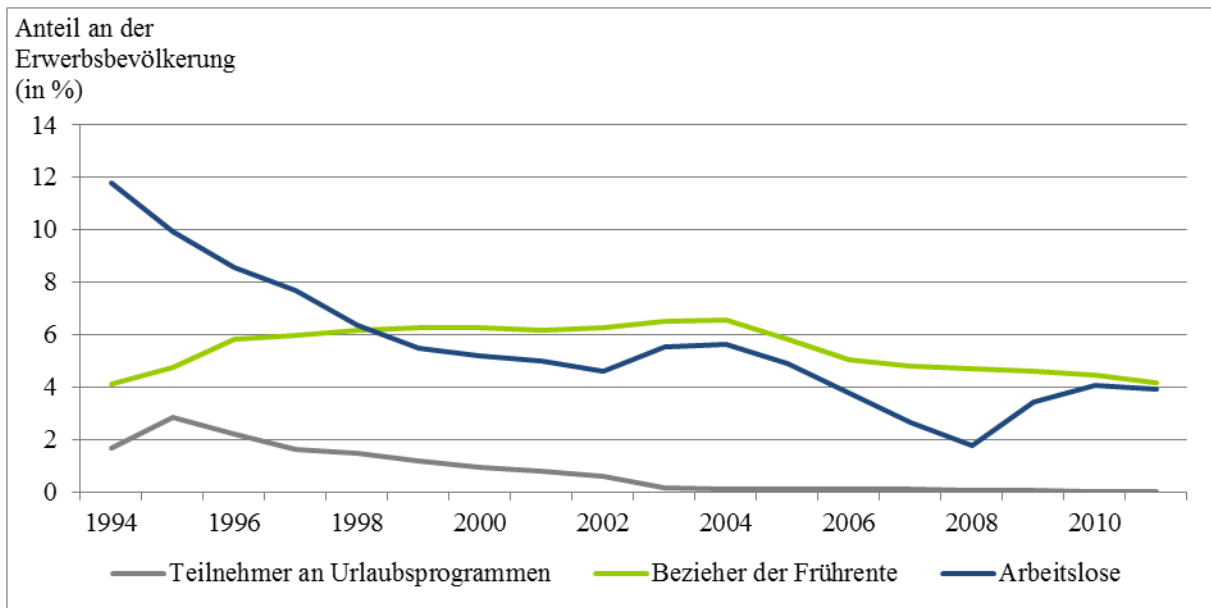


Abbildung 4.6: Teilnehmer der passiven Arbeitsmarktprogramme und registrierte Arbeitslose  
 Anmerkungen: Anteil der Teilnehmer und der registrierten Arbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung.  
 Datenquelle: Danmarks Statistik Tiårsoversigt (verschiedene Jahrgänge).

#### 4.1.5.2.1 Die Urlaubsprogramme

Mit über 82.000 Vollzeitäquivalenten übertrafen die Programme im Jahr 1995 sogar die Teilnehmerzahlen in den Aktivierungsmaßnahmen (s. Abbildung 4.7). Da die Freistellungen seither deutlich an Relevanz verloren haben, konzentriert sich die folgende Betrachtung auf die Beschäftigungswirkungen in den volumenstarken Jahren 1994 bis 1996.

Der Verlauf der Teilnehmerzahlen spiegelt das institutionelle Design der einzelnen Programme relativ gut wieder. Ab 1994 zunächst attraktiv gestaltet, trugen die seit 1995 schrittweise verschlechterte Konditionen sicherlich dazu bei, dass die Teilnehmerzahlen fortan deutlich zurückgingen.

Anders als in den beiden anderen Programmen ist die *Sabbatical-Zeit* mit der gesetzlichen Pflicht des Arbeitgebers verbunden, eine arbeitslose Person als Ersatz anheuern zu müssen. Nachdem diese Regelung 1995 weiter verschärft worden war, brach die (ohnehin geringe) Teilnehmerzahl des Sabbaturlaubs ein.<sup>343</sup> Somit scheint die verpflichtende Rekrutierung eines Langzeitarbeitslosen bewirkt zu haben, dass das Programm nur in einem relativ geringen Umfang beansprucht wurde und deshalb lediglich eine marginale Beschäftigungswirkung entfalten konnte.

<sup>343</sup> Ohnehin erschwerte die sinkende Arbeitslosigkeit den Unternehmen zunehmend, geeignete Ersatzkräfte für die Stammbesetzung zu rekrutieren. Vgl. Jensen (2002), S. 270.

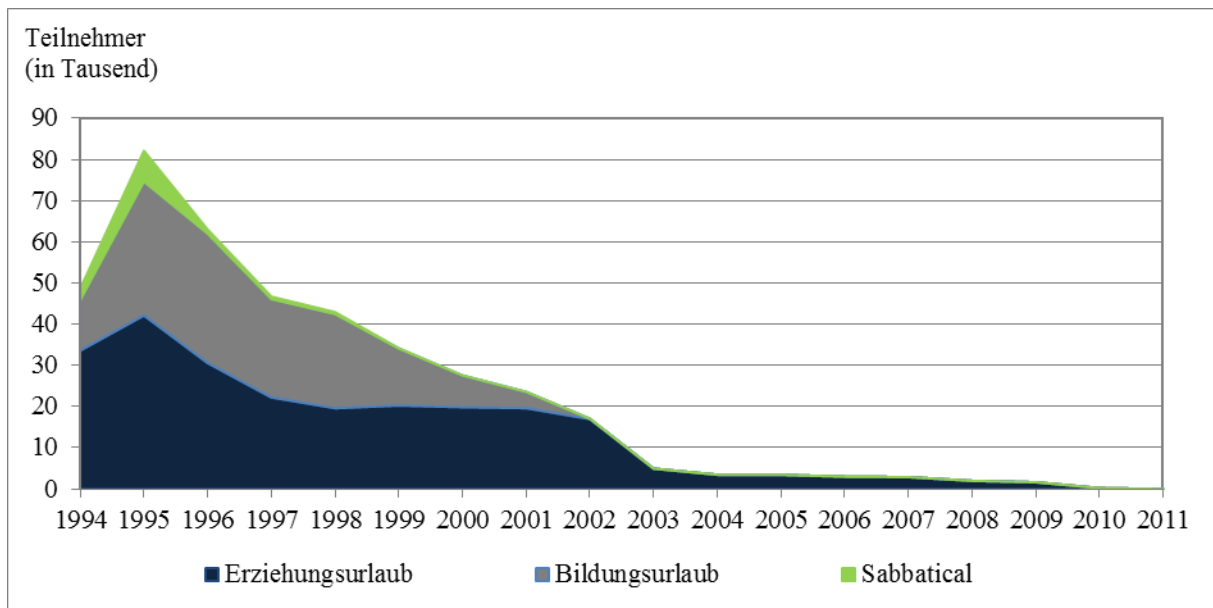


Abbildung 4.7: Teilnehmer an den Urlaubsprogrammen

Anmerkung: Daten in Vollzeitäquivalenten.

Datenquelle: Danmarks Statistik: Statistical Yearbook und Statistik Tiårsoversigt (jeweils verschiedene Jahrgänge)

Um den Beschäftigungseffekt der volumenstarken Freistellungsprogramme zur Kindererziehung und zur Weiterbildung bewerten zu können, ist zunächst zu beachten, dass beide Programme sowohl Erwerbstätigen als auch Arbeitslosen offenstanden. Abbildung 4.8 zeigt die Programmzugänge aufgeteilt nach dem vorherigen Erwerbsstatus. Der Anteil der zuvor Arbeitslosen an allen Teilnehmern lag im Jahr 1994 bei knapp 54 Prozent und in den beiden folgenden Jahren bei ca. 60 Prozent. Ein Wechsel aus der Erwerbslosigkeit in die bezahlte Freistellung reduzierte die offene Arbeitslosigkeit unmittelbar, da die Beurlaubten dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen mussten und somit nicht als arbeitslos klassifiziert wurden. In dieser Hinsicht hatten die Urlaubsprogramme einen erheblichen senkenden Effekt auf die Arbeitslosigkeit, der rein statistischer Natur war.<sup>344</sup>

<sup>344</sup> Während die mittelfristige Beschäftigungswirkung des Bildungsurlaubs für Arbeitslose vor allem vom Qualifikationseffekt abhängt, steht beim Erziehungsurlaub zu befürchten, dass sich die Erwerbslosen weiter vom Arbeitsmarkt distanzieren. Vgl. Pedersen (1996), S. 66 f. Denkbar ist zudem, dass das Urlaubsprogramm eine Alternative zur Beschäftigung darstellt und den Reservationslohn der Arbeitslosen erhöht. Vgl. Westergaard-Nielsen (2001), S. 7f.

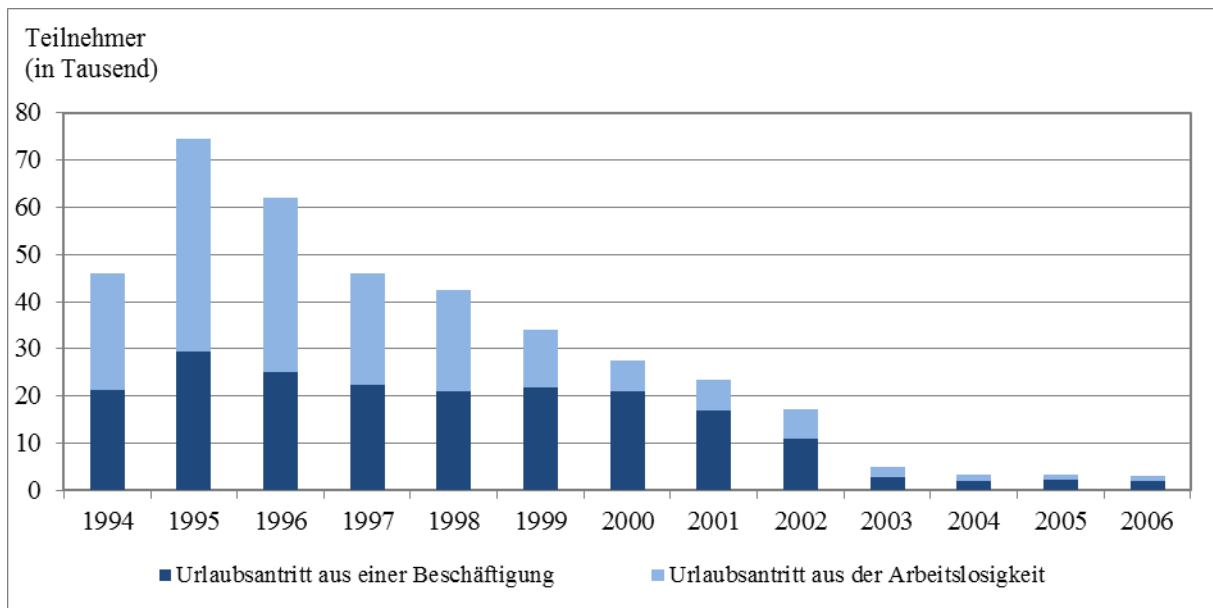


Abbildung 4.8: Die Teilnehmer am Bildungs- und Erziehungsurlaub nach vorherigem Erwerbsstatus  
Anmerkung: Daten in Vollzeitäquivalenten.

Quelle: Danmarks Statistik.

Ob die arbeitsmarktpolitische Intention realisiert wird, über die Job-Rotation den Hysterese-Effekt der Arbeitslosigkeit zu mindern, ist davon abhängig, in welchem Ausmaß die Arbeitslosen von den Vakanzen profitieren. Einer repräsentativen Umfrage des dänischen Sozialforschungsinstitutes zufolge wurden insgesamt 63 Prozent der frei gewordenen Arbeitsplätze erneut besetzt.<sup>345</sup> Etwa die Hälfte der eingestellten Stellvertreter war bereits zuvor beschäftigt, entweder im jeweiligen Betrieb oder bei einem anderen Arbeitgeber. Demzufolge wurden nur für 33 Prozent der entstandenen Vakanzen arbeitslose Ersatzkräfte rekrutiert. Legt man diese Quote den gut 29.000 Vakanzen im Jahr 1995 zugrunde, wurden ca. 9.700 vollzeitäquivalente Stellen mit Arbeitslosen neu besetzt. Addiert mit den 7.500 obligatorisch eingestellten Arbeitslosen aus dem Sabbaturlaub beträgt der Anteil eingestellter Arbeitsloser an der registrierten Arbeitslosigkeit 6,2 Prozent.

Die Analyse von Andersen et al. (1996) deutet darauf hin, dass 36 Prozent der Ersatzkräfte auch nach Ablauf des Bildungs- oder Erziehungsurlaubs für dasselbe Unternehmen tätig waren. Ein eher geringer Wert vor dem Hintergrund, dass 27 Prozent bereits vor ihrer Stellvertreter-Anstellung in demselben Unternehmen beschäftigt waren.<sup>346</sup>

<sup>345</sup> Während in der Privatwirtschaft ca. 49 Prozent der Stellen wieder besetzt wurden, lag die Quote im öffentlichen Dienst bei ca. 80 Prozent. Vgl. Pedersen (1996), S. 26. Die Umfrage bezieht sich auf die Periode von Januar 1994 bis Mai 1995.

<sup>346</sup> S. auch Madsen (1998), S. 710.



Auffällig ist, dass der Anteil der Frauen an allen Freigestellten in den ersten vier Jahren bei über 80 Prozent lag.<sup>347</sup>

Insgesamt haben die Programme eine deutliche Senkung der Arbeitslosigkeit bewirkt. Ein wesentlicher Teil dieser Reduktion geht allerdings auf einen rein statistischen Effekt zurück, da bis zu 60 Prozent der Teilnehmer aus der Arbeitslosigkeit kamen und lediglich statistisch umklassifiziert wurden. Aus diesem Grund sollte der Job-Rotationseffekt trotz der beachtlichen Programmvolumina nicht überschätzt werden. Die verpflichtende Einstellung eines Langzeitarbeitslosen hat dazu geführt, dass die Sabbatical-Zeit kaum in Anspruch genommen wurde. Im Fortlauf der konjunkturellen Boom-Phase wurden die bezahlten Freistellungen seltener eingesetzt. Somit konnte ein Arbeitskräftemangel verhindert werden, der insbesondere im öffentlichen Dienst einen erhöhten Lohndruck und eine ansteigende Arbeitslosigkeit hätte erzeugen können.

#### 4.1.5.2.2 Der freiwillige Vorruhestand (efterløn)

Bereits 1979 traten ca. 35.000 Personen in das Programm ein.<sup>348</sup> Nachdem sich die Zahl der Vorruheständler Mitte der 1980er Jahre stabilisiert hatte, setzte zu Beginn der 1990er Jahre erneut ein Anstieg ein, der im Jahr 2004 in ein Maximum von 180.000 Leistungsempfängern – bzw. einem Anteil von 6,3 Prozent an der Erwerbsbevölkerung – gipfelte.<sup>349</sup> Ursächlich für den seither zu beobachtenden Rückgang der absoluten Empfängerzahlen war zunächst die Absenkung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 67 auf 65 Jahre.<sup>350</sup> Seit 2006 sinken auch die Bezieherzahlen unter den 60- bis 64-Jährigen.

#### Die ökonomischen Anreizeffekte des Efterløn

Durch die gedeckelte Maximalleistung erhalten die Geringverdiener eine hohe Kompensation und damit den größten ökonomischen Anreiz für einen dauerhaften Rückzug vom Arbeitsmarkt. Die Analyse des dänischen Wirtschaftsrates zeigt allerdings, dass die Bildungsstruktur der Frührentner die Bildungsstruktur aller 60- bis 66-Jährigen relativ exakt

---

<sup>347</sup> Der Anteil der Frauen unter den Teilnehmern am Erziehungsurlaub lag sogar bei über 90 Prozent. Vgl. Jensen (2002), S. 272. Aufgeteilt nach Branchen zeigt sich, dass über 60 Prozent der Personen, die aus der Beschäftigung in die Freistellung wechselten, zuvor im öffentlichen Dienst tätig waren. Insbesondere im Unterrichts- und Sozialwesen sowie im Gesundheitsbereich wurden relativ hohe Teilnehmerzahlen registriert. Vgl. Andersen et al. (1996), S. 47.

<sup>348</sup> Die vorherige Erwartung der Gesetzgeber wurde um über 100 Prozent übertroffen. Vgl. Det Økonomiske Råd (2011), S. 173.

<sup>349</sup> Vgl. ebd., S. 174. Der Zuwachs bis zur Jahrtausendwende ist nicht allein demographisch begründet. Ihm liegt insbesondere zugrunde, dass sich je bezugsberechtigter Altersstufe mehr Personen für einen vorzeitigen Rückzug vom Arbeitsmarkt entschieden. Vgl. Det Økonomiske Råd (2011), S. 175.

<sup>350</sup> Eingeführt mit Wirkung ab 2004, erhalten Personen über 65 Jahre anstatt der Frührente Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung.

abbildet.<sup>351</sup> Zwischen 1989 und 2002 ist der Anteil der Ungelernten an den Vorruheständlern parallel zu ihrem Anteil an der Bevölkerung um 16 Prozentpunkte gesunken.

Im Zeitverlauf erhöhte finanzielle Anreize zum Vorruhestand können den stetigen Anstieg der Empfängerzahlen seit 1979 nicht erklären. Der Leistungszugang wurde zwischen 1980 und 1999 sogar mehrmals erschwert, indem die geforderte Mitgliedsdauer in der Arbeitslosenkasse verlängert wurde.<sup>352</sup> Diese Modifikationen mögen den Zufluss zwar gedämpft haben, den kontinuierlichen Anstieg der Teilnehmerzahlen haben sie jedoch nicht verhindern können. Den steigenden Trend erklärt der dänische Wirtschaftsrat anhand zweier Faktoren: Einerseits erhöhe das gestiegene Wohlstandsniveau die Nachfrage nach Freizeit, andererseits sei die Übergangswahrscheinlichkeit höher für die weiblichen Arbeitnehmer, deren Anteil an den Bezugsberechtigten kontinuierlich gestiegen ist.<sup>353</sup>

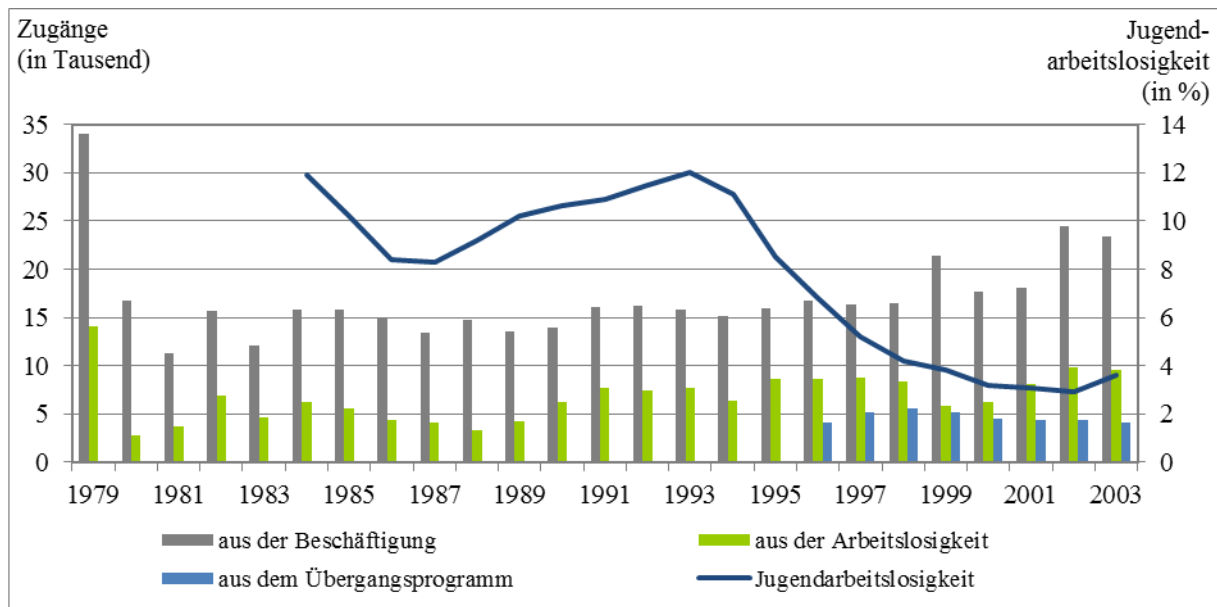


Abbildung 4.9: Jährliche Zugänge in das Efterløn-Programm nach vorherigem Erwerbsstatus und die Jugendarbeitslosigkeit

Anmerkungen: Zugänge in das Programm werden an der linken Achse in absoluten Zahlen dargestellt. Die Jugendarbeitslosigkeit ist an der rechten Achse abgetragen. Arbeitslosigkeit unter den Jugendlichen im Alter von 16 bis 24 Jahren. Daten zur Jugendarbeitslosigkeit erst ab 1984 verfügbar.

Datenquelle: Det Økonomiske Råd und Danmarks Statistik.

Da das Efterløn-Programm bereits während der 1980er Jahre intensiv genutzt wurde, erschließt sich nicht direkt ein Wirkungszusammenhang mit dem dänischen Arbeitsmarktaufschwung ab 1994. Um die Beschäftigungswirkungen bewerten zu können,

<sup>351</sup> S. Det Økonomiske Råd (2005), S. 203 f.

<sup>352</sup> Ausgehend von fünf Jahren innerhalb der vorangegangenen zehn Jahre musste ab 1999 eine Mitgliedsdauer in der Arbeitslosenkasse von 25 Jahren innerhalb der vorangegangenen 30 Jahre nachgewiesen werden. Vgl. Det Økonomiske Råd (2011), S. 176. Erst 2000 sank die relative Zahl der Vorruheständler unter den 60-Jährigen erstmals ab. Dieser Knick ist in erster Linie auf die im Jahr 1999 eingeführte Zwei-Jahres-Regel zurückzuführen. Zu den Reformwirkungen s. Det Økonomiske Råd (2005), S. 225 ff.

<sup>353</sup> S. ebd. (2005), S. 211.

sollten zunächst die jährlichen Zugangszahlen betrachtet werden, da gemäß der theoretischen Hypothese die Arbeitsplätze der Frührentner neue Beschäftigungsmöglichkeiten für jüngere Erwerbsgruppen bieten (s. Abbildung 4.9).

Auch beim Efterløn kann der Zugang sowohl aus der Arbeitslosigkeit als auch aus einem Beschäftigungsverhältnis erfolgen.<sup>354</sup> Zwischen 1994 und 1998 stieg der jährliche Programmzufluss von ca. 21.000 auf ca. 30.000 Personen.<sup>355</sup> Innerhalb dieses Zeitraums wechselte eine relativ konstante Zahl von etwa 16.000 Personen aus der Beschäftigung in den Vorruhestand. Folglich resultiert der Anstieg allein aus einem erhöhten Programmzugang aus der Arbeitslosigkeit. Eine besondere Rolle spielt dabei die 1992 eingeführte Übergangsleistung in die Frühverrentung (Overgangsydelse). Das Programm stand versicherten Langzeitarbeitslosen im Alter zwischen 50 und 59 Jahren offen, die bei einem Programmeintritt der Arbeitsvermittlung bis zum Erreichen des Efterløn-Alters nicht länger zur Verfügung stehen mussten, ohne dadurch den Anspruch auf die Versicherungs- und Efterløn-Leistungen zu verlieren.<sup>356</sup>

Die Wirkungen der Frühverrentungsprogramme in Bezug auf den dänischen Beschäftigungserfolg sind schwer zu quantifizieren. Zwar blieb die Zahl der sich zurückziehenden Beschäftigten Mitte der 1990er Jahre im Vergleich zu den Vorjahren weitgehend unverändert.<sup>357</sup> Denkbar ist jedoch, dass im konjunkturellen Aufschwung ein größerer Anteil der frei werdenden Arbeitsplätze wieder besetzt wurde.

Die gestiegene Zahl der zuvor arbeitslosen Programmteilnehmer scheint zunächst nur einen kosmetischen Effekt auf die Arbeitslosigkeit zu haben. Eine genauere Betrachtung des Übergangsprogramms in den Vorruhestand zeigt jedoch, dass die Langzeitarbeitslosigkeit unter den 50- bis 59-Jährigen nur kurzzeitig rückläufig war. Stattdessen sank das Beschäftigungsniveau dieser Altersgruppe – im Gegensatz zu allen anderen Altersgruppen – deutlich ab, obwohl das Programm nur den Langzeitarbeitslosen offen stand.<sup>358</sup> Erst nach der Schließung des Programms 1996 begann die Beschäftigungsquote wieder zu steigen. Die dänischen Erfahrungen deuten somit darauf hin, dass die Übergangsleistung für die Arbeitslosen eine Alternative zur Beschäftigung darstellte und dass sich das Beschäftigungsniveau an das reduzierte Arbeitsangebot dieser Altersgruppe angepasst hat.<sup>359</sup>

---

<sup>354</sup> Einige dänische Studien weisen einen signifikanten positiven Einfluss einer vorherigen Arbeitslosigkeit auf den Programmeintritt nach. Vgl. Filges et al. (2012), Larsen, Pedersen (2005) und Det Økonomiske Råd (2005).

<sup>355</sup> S. Det Økonomiske Råd (2005), S. 202.

<sup>356</sup> Zugang für 50- bis 54-Jährige erst ab Januar 1994.

<sup>357</sup> Dies scheint den Ergebnissen von Pedersen (2004) zu widersprechen, denen zufolge die Übergänge in die Frühverrentung durch eine anziehende Konjunktur reduziert werden.

<sup>358</sup> Vgl. Gaard, Kieler (2005), S. 21.

<sup>359</sup> Vgl. Det Økonomiske Råd (2011), S. 286 f. und Det Økonomiske Råd (2005), S. 214 ff.

### Die Wirkungen des Efterløn auf die Jugendarbeitslosigkeit

Eine erste Gegenüberstellung der Programmeintritte mit der Jugendarbeitslosigkeit lässt keine Wechselbeziehung erkennen (s. Abbildung 4.9). Bingley et al. (2010) widmen sich der Frage, ob das Rückzugsverhalten Älterer die Arbeitslosigkeit Jugendlicher beeinflusst hat. Eine einfache graphische Analyse der Entwicklung seit 1971 zeigt erhebliche konjunkturelle Schwankungen in der Jugendarbeitslosigkeit, jedoch keinerlei Anhaltspunkte für einen statistischen Wirkungszusammenhang mit dem Übergang in die Frühverrentung.<sup>360</sup> Acht verschiedene Spezifikationen von OLS-Schätzungen zeigen ebenfalls keine Verdrängung von jugendlicher Beschäftigung durch ein erhöhtes Beschäftigungsniveau unter den Älteren. Tendenziell sinkt die Arbeitslosigkeit unter den Jugendlichen sogar mit einem höheren Beschäftigungsniveau der Älteren.

Anhand von Daten aus einer Unternehmensbefragung gehen Platz et al. (1983) der Wirkung des Efterløn auf die Jugendarbeitslosigkeit nach.<sup>361</sup> Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass jeder zweite Arbeitsplatz eines Frührentners mit einem Arbeitslosen wiederbesetzt wurde. Ca. 30 Prozent der neu eingestellten Arbeitslosen waren jünger als 25 Jahre. Diese Quote entspricht in etwa dem Anteil dieser Altersgruppe an allen Arbeitslosen. So ziehen die Autoren die Schlussfolgerung, dass das Efterløn-Programm seinem Anspruch nicht gerecht wird, insbesondere jugendlichen Arbeitslosen zum Sprung in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu verhelfen.

Die Diskussion des Efterløn hat gezeigt, dass das Programm die Erwerbsbeteiligung der Über-60-Jährigen deutlich verringert hat. Die Struktur der Vorrüheständler spiegelt die unterschiedlichen ökonomischen Anreize, die das Programm für einzelne Bildungsgruppen erzeugt, allerdings nicht wider. Ein Zusammenhang zwischen dem Vorrühestand und dem dänischen Arbeitsmarkterfolg ist nicht trivial. Eine stabile Anzahl von 16.000 jährlichen Abgängen aus der Beschäftigung sowie die rückgängige Erwerbsbeteiligung unter den 50- bis 59-Jährigen haben vor dem Hintergrund einer konjunkturbedingt steigenden Arbeitsnachfrage möglicherweise neue Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitslose geschaffen. Eine signifikante Wirkung auf die Jugendarbeitslosigkeit kann dem Efterløn allerdings nicht bescheinigt werden, so dass das Programm seine ursprüngliche arbeitsmarktpolitische Zielsetzung verfehlt zu haben scheint.

---

<sup>360</sup> Die Autoren müssen hierzu zwei verschiedene Datenreihen miteinander verknüpfen.

<sup>361</sup> Einbezogen sind Unternehmen, die vom 1. September bis zum 30. November 1981 Abgänge von Arbeitnehmern in das Efterløn-Programm zu verzeichnen hatten.

## 4.1.6 Das Lohnverhandlungssystem

Das dänische Modell der industriellen Beziehungen ist durch die weit reichenden Kompetenzen der Sozialpartner charakterisiert, die arbeitsrechtlichen Verhältnisse eigenständig zu regulieren. Die Tarifpartner müssen fortwährend ihre Handlungsfähigkeit beweisen, um staatlichen Eingriffe vorzubeugen. Daher verlaufen die Verhandlungen über die Lohn- und Beschäftigungsregelungen innerhalb eines fest institutionalisierten Rahmens traditionell konsensorientiert.<sup>362</sup>

### 4.1.6.1 Das Design des Lohnverhandlungssystems

#### 4.1.6.1.1 Die Rolle der Gesetzgebung und das Drohpotential des Staates

Die Sozialpartner verhandeln über die Bezahlung, die wöchentliche Arbeitszeit, besondere Urlaubsansprüche sowie die Bedingungen der beidseitigen Friedenspflicht.<sup>363</sup> Gesetzlich geregelt sind lediglich der Kündigungsschutz für Angestellte, ein grundsätzlicher Urlaubsanspruch sowie allgemeine Vorschriften zur Arbeitsplatzsicherheit und Gleichbehandlung, die zumeist auf den Vorgaben neuer EU-Richtlinien basieren.<sup>364</sup>

Gelingt den Gewerkschaften und Arbeitgebervertretern in den Tarifgesprächen keine vertragliche Einigung, wird ein offizieller staatlicher Vermittler beauftragt, einen Schlichtungsplan auszuarbeiten, bevor der Arbeitskampf beginnt. Sollte auch dieser Einigungsversuch fehlschlagen, wird der Schlichtungsentwurf vom Parlament für eine gesetzliche Regelung genutzt, um langwierige Auseinandersetzungen zu vermeiden.<sup>365</sup>

„Dieses Drohpotential (...) erleichtert die Verständigung auf gemeinsame und komplexere Reformstrategien sowie ihre konfliktarme Umsetzung und kurzfristige Korrekturen.“<sup>366</sup>

#### 4.1.6.1.2 Der Organisationsgrad der Tarifpartner

##### Die Arbeitnehmer

Der Organisationsgrad der dänischen Arbeitnehmer liegt im internationalen Vergleich zwar auf relativ hohem Niveau, zeigt sich in den vergangenen Jahren jedoch kontinuierlich rückläufig. Während im Jahr 1994 noch 77 Prozent der Erwerbsbevölkerung gewerkschaftlich

---

<sup>362</sup> Vgl. Det Økonomiske Råd (2002), S. 111 und Jørgensen (2002), S. 259.

<sup>363</sup> Vgl. Scheuer (2007), S. 233.

<sup>364</sup> Vgl. ebd. Zudem gibt es keine gesetzlichen Vorschriften in Bezug auf die konkreten Inhalte eines Tarifvertrages. Vgl. Hasselbalch (2005), S. 230 f.

<sup>365</sup> Insbesondere in den 1970er Jahren und am Anfang der 1980er Jahre griff der Staat schlichtend in die Tarifverhandlungen ein. Zuletzt wurde die Lohnrunde im Jahre 1998 nach einem heftigen flächendeckenden Konflikt durch eine Intervention beendet. Vgl. Madsen (1999), S. 26 und Scheuer (2007), S. 248.

<sup>366</sup> Eichhorst et al. (2006), S. 153.

organisiert waren, lag der entsprechende Wert im Jahr 2008 bei ca. 70,9 Prozent.<sup>367</sup> Traditionell sind die dänischen Gewerkschaften nach Berufsgruppen organisiert. Dem dänischen Gewerkschaftsbund (LO) gehören 17 Einzelverbände an, die im Wesentlichen die Berufe im Verarbeitenden Gewerbe abdecken. Die LO vertritt ca. 58 Prozent aller Gewerkschaftsmitglieder.<sup>368</sup> Charakteristisch für die dänischen Mitgliedszahlen ist, dass die Partizipationsraten von Männern und Frauen sowie Arbeitern und Angestellten kaum Unterschiede aufweisen.<sup>369</sup>

Das wichtigste Argument für den hohen Organisationsgrad ist die Ausgestaltung der dänischen Arbeitslosenversicherung als Gent-System. Trotz der 1969 eingeführten formalen Unabhängigkeit von Arbeitslosenkassen und Gewerkschaften ist diese Trennung administrativ nicht gänzlich vollzogen worden.<sup>370</sup>

### Die Arbeitgeber

Dänemark gehört zu den wenigen europäischen Ländern, in denen der gewerkschaftliche Organisationsgrad höher ist als derjenige der Arbeitgeber.<sup>371</sup> Die von Arbeitgeberverbänden vertretenen Unternehmen repräsentieren ca. 60 bis 65 Prozent aller Arbeitnehmer im privaten Sektor.<sup>372</sup> Die bedeutendste Organisation ist der dänische Arbeitgeberverband (DA), dessen 13 Mitgliedsverbände ca. 52 Prozent der privat Beschäftigten bzw. 33 Prozent aller Beschäftigten abdecken.<sup>373</sup> In den vergangenen zehn Jahren ist der Organisationsgrad leicht angestiegen.<sup>374</sup>

#### 4.1.6.1.3 Die Reichweite von Tarifverträgen

Tarifvertragliche Inhalte können grundsätzlich nicht gesetzlich für allgemeinverbindlich erklärt werden.<sup>375</sup> Der Bindungsgrad kann daher nur über den Abschluss eines Anerkennungstarifvertrags auf ein nicht-organisiertes Unternehmen erhöht werden.<sup>376</sup> Insgesamt sind im privaten Sektor 73 Prozent und im öffentlichen Sektor 100 Prozent aller

---

<sup>367</sup> Vgl. Due et al. (2010), S. 18.

<sup>368</sup> Vgl. Statistics Denmark (2011), Tabelle 134. Weitere wichtige Verbände sind die Gewerkschaft der Angestellten und Staatsbediensteten und die Vertretung der Akademiker.

<sup>369</sup> Vgl. Scheuer (2007), S. 239.

<sup>370</sup> So sind die beiden Institutionen häufig in einer Zweigstelle untergebracht und beschäftigen gemeinsame Mitarbeiter. Vgl. Clasen, Viebrock (2006), S. 364.

<sup>371</sup> Vgl. European Commission (2011), S. 34.

<sup>372</sup> Vgl. ebd.

<sup>373</sup> Vgl. Dansk Arbejdsgiverforening (2011), S. 213.

<sup>374</sup> Vgl. Dansk Arbejdsgiverforening (1998), S. 236 und Dansk Arbejdsgiverforening (2005), S. 170.

<sup>375</sup> Eine Ausnahme bildet die Implementierung von EU-Richtlinien. Nachdem die Europäische Kommission wegen mangelhafter Umsetzung mit einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof drohte, werden die Richtlinieninhalte von der dänischen Regierung für allgemeinverbindlich erklärt. Vgl. Traxler, Behrens (2002).

<sup>376</sup> Vgl. Jørgensen, Traxler (2007), S. 87.

Beschäftigten von Tarifverträgen abgedeckt. Gesamtwirtschaftlich ergibt sich ein Tarifbindungsgrad von 83 Prozent.<sup>377</sup>

#### 4.1.6.1.4 Der Prozess der Lohnfindung

Die wesentlichen Grundlagen des Tarifverhandlungssystems, wie z. B. die Regelungen des Arbeitskampfes und der Friedenspflicht, werden in langfristigen, so genannten „Basisvereinbarungen“ zwischen den beiden Dachverbänden LO und DA geregelt.<sup>378</sup> Die im Rhythmus von zwei oder drei Jahren wiederkehrenden Verhandlungsrunden finden auf der nationalen Sektorebene statt.<sup>379</sup>

#### Der Sozialpakt von 1987 (Koordinationsgrad)

Angesichts hoher Lohnsteigerungen und einer hohen Arbeitslosigkeit unterzeichneten die Dachverbände der Sozialpartner, LO und DA, zusammen mit der Regierung im Jahre 1987 eine Absichtserklärung (fælleserklæring) zur Lohnzurückhaltung, die eine Verpflichtung enthielt, in den kommenden Tarifrunden die internationale Wettbewerbsfähigkeit der dänischen Unternehmen zu berücksichtigen und zu verbessern.<sup>380</sup> Die Gewerkschaften entschlossen sich, statt hoher nominaler Lohnsteigerungen ein höheres Beschäftigungsniveau sowie Lohn- und Preisstabilität anzustreben. Sie erkannten ausdrücklich an, dass die dänischen Lohnerhöhungen nicht die der Wettbewerbsländer und insbesondere Deutschlands übersteigen sollten.<sup>381</sup>

#### Die Ebene der Lohnverhandlungen

Obwohl der nationale Sektor weiterhin die wichtigste Tarifebene darstellt, ist seit 1987 eine zunehmende Verlagerung der Verhandlungen auf die Unternehmensebene zu konstatieren. Diese Tendenz ist zuvorderst auf die Arbeitgeberforderung nach einer erhöhten einzelbetrieblichen Flexibilität in der Lohnsetzung zurückzuführen.<sup>382</sup>

Zunehmend werden in den Branchentarifverträgen lediglich die Rahmenbedingungen vereinbart, die anschließend auf Betriebsebene unter Beteiligung der örtlichen Gewerkschaftsvertreter ausgestaltet werden. Für das Tarifgebiet von LO und DA lässt sich die Dezentralisierung der Lohnverhandlungen sehr gut anhand der drei vorherrschenden Vertragsabschlussarten veranschaulichen (Tabelle 4.3).

---

<sup>377</sup> Vgl. Dansk Arbejdsgiverforening (2012), S. 234.

<sup>378</sup> Vgl. Hasselbalch (2005), S. 43 f.

<sup>379</sup> Dazu ist es häufig notwendig, dass sich die nach Berufsgruppen organisierten Gewerkschaften zu unverbindlichen Kartellen zusammenschließen, um mit dem zuständigen Arbeitgeberverband einen für den jeweiligen Industriezweig gültigen Vertrag aushandeln zu können. Vgl. Hasselbalch (2005), S. 209.

<sup>380</sup> Vgl. Knudsen (1998), S. 45 f.

<sup>381</sup> Vgl. Lind (1998), S. 672.

<sup>382</sup> Vgl. Andersen (2006) und Jörgensen, Traxler (2007), S. 89.

Tabelle 4.3: Prozentualer Anteil der verschiedenen Vertragsabschlussarten

Vertragsabschlussarten	1989	1991	1993	1995	1997	2000	2004	2007	2010
Standardlohnsystem	34	19	16	16	16	15	16	17	15
Mindestbezahlung/ Minimallohn	62	67	80	73	67	65	62	57	54
ohne Lohnsatz	4	4	4	11	17	20	22	26	31

Anmerkungen: Im *Standardlohnsystem* wird das Lohnniveau für die gesamte Branche verbindlich festgelegt. Die meisten Abkommen dieser Art ermöglichen zudem die Absprache einer erfolgsabhängigen Bezahlung. Die Tarifverträge, die eine *Mindestbezahlung bzw. einen Minimallohn* festlegen, dienen dazu, branchenweite Untergrenzen zu installieren, die bei der Lohnsetzung auf der Unternehmensebene nicht unterschritten werden dürfen. Das Gehalt richtet sich nach den individuellen Fertigkeiten und den betrieblichen Bedingungen. So entstehen Unterschiede in der Bezahlung sowohl innerhalb eines Betriebes als auch zwischen den einzelnen Unternehmen, die vom Tarifvertrag abgedeckt sind.

Quellen: Det Økonomiske Råd (2007) S. 279 und Dansk Arbejdsgiverforening (2012), S. 239.

Während im Jahre 1989 noch 34 Prozent der Arbeitnehmer dem Standardlohnsystem unterlagen, hat sich dessen Bedeutung seither deutlich verringert (15 Prozent in 2010). Der Großteil der Tarifverträge im LO/DA-Tarifgebiet bestimmt lediglich die auf betrieblicher Ebene einzuhaltenden Lohnuntergrenzen. Dagegen verzichtet eine zunehmende Zahl von Tarifverträgen vollständig darauf, einen Lohnsatz festzulegen. Ihr Anteil ist von nur 4 Prozent 1989 stetig auf 31 Prozent im Jahr 2010 gestiegen.<sup>383</sup>

Diese Entwicklung wird in der Literatur häufig als „zentralisierte Dezentralisierung“ beschrieben, die sich zum einen durch die unverändert weit reichenden Kontrollmechanismen der Dachverbände auszeichnet.<sup>384</sup> Zum anderen sind die Gewerkschaften über das geltende „single-channel system of representation“<sup>385</sup> für die Vertretung der Arbeitnehmerinteressen auf Unternehmensebene zuständig.<sup>386</sup> Der Einfluss der Gewerkschaften auf die Lohnsetzung ist daher zunehmend von ihrer Repräsentanz in den einzelnen Unternehmen abhängig.<sup>387</sup>

Ein gesetzlicher Mindestlohn existiert in Dänemark nicht.

<sup>383</sup> Für diejenigen Vertragsarten, welche die Lohnsetzung auf Unternehmensebene vorsehen, besteht das Recht, das Lohnniveau einmal jährlich betrieblich neu zu verhandeln. Diese Regelung gewährleistet, dass sich die wirtschaftliche Situation des einzelnen Unternehmens sehr schnell auf das vereinbarte Lohnniveau auswirken kann. Vgl. Det Økonomiske Råd (2007), S. 278.

<sup>384</sup> Vgl. Dahl et al. (2011), S. 10. So darf beispielsweise der Einsatz von Konfliktmaßnahmen nur auf zentraler Ebene beschlossen werden und der Arbeitgeberverband muss den Vereinbarungen, die seine Mitgliedsunternehmen ausgehandelt haben, zustimmen, bevor sie in Kraft treten können. Vgl. Det Økonomiske Råd (2002), S. 112.

<sup>385</sup> Ilsoe et al. (2007), S. 203.

<sup>386</sup> Vgl. Due, Madsen (2008), S. 517. Die betrieblichen Repräsentanten (shop stewards) stehen in engem Kontakt zum örtlichen und sektoralen Gewerkschaftsverband, so dass die Verlagerungen der Verhandlungsrechte innerhalb der bereits etablierten Verbandsstrukturen vollzogen und die Interessen der Beschäftigten damit im gewerkschaftlichen Sinne wirksam vertreten werden können.

<sup>387</sup> Vgl. Scheuer (2007), S. 244.



#### 4.1.6.2 Die Anreizwirkungen des Lohnverhandlungssystems

Das dänische Tarifsystem ist – bedingt durch das Gent-System – traditionell geprägt von einem hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad sowie einem hohen tarifvertraglichen Abdeckungsgrad. Da die Verhandlungsstrukturen auch in den 1990er Jahren nicht erodierten, lässt sich aus der dänischen Empirie nicht ableiten, dass hochgradig organisierte Gewerkschaften einem Arbeitslosigkeitsabbau grundsätzlich entgegenstehen. Andererseits deutet die hohe Erwerbslosigkeit in den 1980er Jahren darauf hin, dass die lohnpolitischen Interessen der Arbeitslosen nur unzureichend in der gewerkschaftlichen Zielfunktion berücksichtigt wurden. Die dänische Form des Gent-Systems scheint folglich die Arbeitnehmervertreter nicht per se zu einer defensiveren Lohnpolitik anzuhalten.<sup>388</sup>

##### 4.1.6.2.1 Der Sozialpakt von 1987

Nominale Lohnsteigerungen in Höhe von knapp 9 Prozent bremsen Mitte der 1980er Jahre eine Phase des konjunkturellen Wachstums aus. Gleichzeitig verharrte die registrierte Arbeitslosigkeit bei über 8 Prozent.<sup>389</sup> Die ausufernden Arbeitskosten und der gewachsene Konsens, dass der Arbeitsmarkt gravierende strukturelle Probleme aufweist, bildeten den Ausgangspunkt für den Sozialpakt 1987.<sup>390</sup>

Das Tarifgebiet von DA und LO deckt etwa 45 Prozent der im privaten Sektor Beschäftigten ab. Die erzielten Lohnabschlüsse dienen anderen Branchen und dem öffentlichen Sektor als lohnpolitische Richtwerte.<sup>391</sup> Eine eindimensionale Betrachtung der internationalen Lohnentwicklungen ist jedoch nur begrenzt aussagekräftig. Um die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Staaten zu vergleichen, werden vorzugsweise die Lohnstückkosten herangezogen. Tatsächlich legen die OECD-Daten für die Gesamtwirtschaft nahe, dass das Jahr 1987 einen Wendepunkt in der dänischen Lohnsetzung darstellt (s. Abbildung 4.10). Bis 1994 konnte der jährliche Anstieg der Lohnstückkosten deutlich reduziert werden – sowohl im Vergleich zu den frühen 1980er Jahren als auch im Verhältnis zu den wichtigsten europäischen Handelspartnern. Die Abbildung zeigt, dass die Lohnstückkosten auch in den 1990er Jahren moderat anstiegen und Dänemark seine Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Schweden und dem Durchschnitt der EU 15 verbessern konnte. Ab 2001 koppelten sich die dänischen Wachstumsraten der Lohnstückkosten jedoch insbesondere von den Entwicklungen in

---

<sup>388</sup> S. Abschnitt 4.1.2.2.5.

<sup>389</sup> Vgl. Andersen (2006), S. 80 f.

<sup>390</sup> Vgl. Andersen, Svarer (2007), S. 11. Essentielle Voraussetzungen hierfür waren die Einführung einer festen Wechsellpolitik sowie die Aufhebung der automatischen Lohnanpassung an die Preisentwicklung in 1982. Vgl. Ulstrup Johansen, Trier (2006), S. 120 ff. und Boje, Madsen (2003), S. 232.

<sup>391</sup> Vgl. Dahl et al. (2011), S. 9.

Schweden und Deutschland ab.<sup>392</sup> Dies ist sicherlich ein Ausdruck eines höheren Lohnendrucks aufgrund der deutlich verbesserten Arbeitsmarktsituation. Bestätigend kommen mehrere aktuelle Studien zu dem Ergebnis, dass sich die Position der dänischen Industrie im internationalen Wettbewerb seit Mitte der 1990er Jahre deutlich verschlechtert hat.<sup>393</sup>

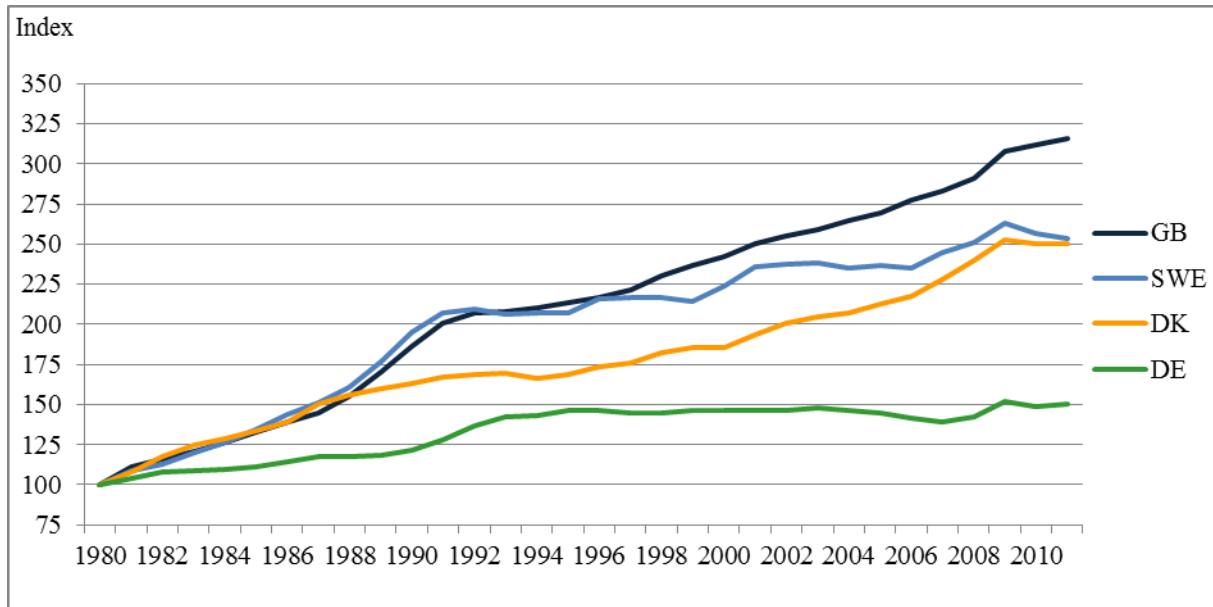


Abbildung 4.10: Entwicklung der Lohnstückkosten in Dänemark und in wichtigen Handelspartnerländern seit 1980

Anmerkungen: Die jährlichen Lohnstückkosten bemessen die durchschnittlichen Arbeitskosten pro Produktionseinheit. Sie werden kalkuliert als das Verhältnis der gesamten Arbeitskosten zum realen Output. Basisjahr 1980 = 100. Daten für die Gesamtwirtschaft.

Datenquelle: OECD Online Database.

#### 4.1.6.2.2 Die kontrollierte Dezentralisierung

Trotz des markanten Rückgangs der Arbeitslosigkeit stabilisierten sich die nominalen Lohnsteigerungen Mitte der 1990er Jahre auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Das gesamtwirtschaftliche reale Lohnwachstum lag in der Periode zwischen 1993 und 2001 bei durchschnittlich 1,9 Prozent.<sup>394</sup> Die zu beobachtenden Steigerungsraten blieben deutlich hinter den prognostizierten Werten der makroökonomischen Phillips-Kurven-Modelle zurück.<sup>395</sup>

Als ein Erklärungsfaktor kommt auch das veränderte institutionelle Design des Lohnverhandlungssystems in Betracht.<sup>396</sup> Denn unabhängig vom Sozialpakt ist seit Ende der 1980er Jahre eine zunehmende Verlagerung der Lohnsetzung auf die Unternehmensebene zu

<sup>392</sup> Die jährlichen Anstiege von über 4 Prozent in 2007 bis 2009 sind dabei nicht allein auf hohe Lohnabschlüsse, sondern auch auf eine negative Produktivitätsentwicklung zurückzuführen. Vgl. European Commission (2012a), S. 9 f.

<sup>393</sup> S. z. B. Pedersen, Riishøj (2008), Kristensen et al. (2010) und European Commission (2012a).

<sup>394</sup> Vgl. Andersen (2006), S. 76 f.

<sup>395</sup> Vgl. Det Økonomiske Råd (2002), S. 138 ff., Andersen (2006), S. 75 ff und Andersen, Svarer (2007), S. 25.

<sup>396</sup> Vgl. Det Økonomiske Råd (2007), S. 277 ff.

beobachten. Bei der dezentralen Lohnsetzung erhält aus arbeitsmarkttheoretischer Perspektive sowohl die Wettbewerbssituation des einzelnen Unternehmens als auch die individuelle Produktivität eines Arbeitnehmers ein größeres Gewicht.

Dahl et al. (2011) untersuchen für den Zeitraum von 1992 bis 2001, welche Auswirkungen die Dezentralisierung auf die Lohnhöhe und die Lohnspreizung hat. Die verwendeten Längsschnittdaten bieten Variationen im Lohnsetzungsverfahren für einen individuellen Arbeitnehmer und ermöglichen zudem eine Kontrolle für individuelle Heterogenitäten, die bei der Analyse von Querschnittdaten unbeobachtet bleiben müssen.<sup>397</sup> Die Autoren schätzen, dass ein Abschluss auf Unternehmensebene (Tarifvertrag ohne Lohnsatz) im Vergleich zur Branchenebene (Standardlohnsystem) eine durchschnittliche Lohnprämie von 4,7 Prozent aufweist. Sie können zeigen, dass der Ertrag der individuellen Ausbildung und Arbeitsmarkterfahrung auf der Unternehmensebene höher ausfällt als im Standardlohnsystem. Während also die dezentrale Entlohnung tendenziell effizienter scheint, so widerspricht das höhere Lohnniveau auf Unternehmensebene der theoretischen Hypothese, dass die Dezentralisierung eine verstärkte Lohnzurückhaltung bewirkt.

Stamhus (2007) führt eine Unternehmensbefragung durch, um Aufschluss zu gewinnen über die Faktoren, die die verhaltenen Lohnsteigerungen während des Arbeitsmarktaufschwungs erklären können. Der Autor konzentriert sich auf die drei privaten Wirtschaftssektoren Industrie, Bau und Anlagen sowie Dienstleistungen.<sup>398</sup> Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass der Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte der wichtigste Parameter für die betriebliche Lohnsetzung ist. In allen drei Sektoren erklärt eine Mehrheit der Unternehmen, dass Lohnsenkungen nicht zur Sicherung von Arbeitsplätzen geeignet seien. Insbesondere die Gefahr, dass qualifizierte Mitarbeiter abwandern, lässt die Betriebe zur Kostensenkung bevorzugt auf Entlassungen zurückgreifen. Während das regionale Arbeitslosigkeitsniveau tendenziell eine größere Bedeutung für die Lohnsetzung als die nationale Arbeitslosenquote hat, geben 57 Prozent der Industrieunternehmen an, dass es im Vorjahr trotz betriebsinterner Entlassungen zu Lohnsteigerungen kam.

Des Weiteren geben 72 Prozent der Industrieunternehmen an, dass die Lohnhöhe der ausländischen Konkurrenz nur eine geringe bzw. gar keine Bedeutung für die eigene

---

<sup>397</sup> Die Autoren können zeigen, dass die Berücksichtigung dieser Heterogenitäten die Lohnstrukturdifferenzen zwischen den vier Lohnsetzungsarten signifikant reduziert. Zu den vier Lohnsetzungsarten zählen das Standardlohnsystem, die Mindestbezahlung, der Mindestlohn sowie die Tarifverträge ohne Lohnsatz. Vgl. Abschnitt 4.1.6.1.4.

<sup>398</sup> Die Stichprobe umfasst 3.532 Unternehmen mit mindestens zehn Mitarbeitern, die die Struktur des jeweiligen Sektors abbilden sollen. 56 Prozent der Unternehmen haben einen Fragebogen beantwortet.

Tarifpolitik hat.<sup>399</sup> Allerdings sehen sich 75 Prozent der Industriebetriebe einem sehr intensiven internationalen Wettbewerb ausgeliefert. Drei von vier Industrieunternehmen erachten als bedeutend oder sehr bedeutend, dass auf Branchenebene ein gemeinsames Verständnis der Sozialpartner über ein zu erzielendes Tarifergebnis herrscht. Stamhus interpretiert hier ein wichtiges korporatistisches und koordinierendes Element im dänischen Tarifsystem, dass eine Lohnzurückhaltung begünstigt. Eindeutige Wirkungszusammenhänge bestimmter Parameter mit der zu beobachtenden Lohnmoderation gibt diese Studie allerdings nicht zu erkennen.

Das Verlaufsbild der Lohnstückkosten deutet darauf hin, dass die Arbeitsmarktentwicklung ab 1994 zusätzlich durch eine zuvor markant verbesserte internationale Wettbewerbsfähigkeit der dänischen Wirtschaft getragen wurde. Der Effekt der Dezentralisierung auf die Arbeitslosigkeit ist nicht eindeutig. Empirische Studien können nicht belegen, dass die lokalen Arbeitnehmervertreter mit einer zurückhaltenden Lohnpolitik in besonderer Weise auf die Wettbewerbsfähigkeit des einzelnen Unternehmens Rücksicht nehmen.

## **4.2 Die Interaktionen der dänischen Arbeitsmarktinstitutionen**

Nach der separaten Diskussion einzelner institutioneller Stellschrauben sollen nun die ökonomischen Anreizeffekte innerhalb des institutionellen Gesamtgefüges ausgeleuchtet werden. Möglicherweise haben die Arbeitsmarktreformen neue Wechselwirkungen zwischen den Institutionen hervorgebracht, die den dänischen Beschäftigungserfolg zusätzlich unterstützt haben. Um die Verschiebung des Arbeitsmarktgleichgewichts erklären zu können, werden die potentiellen Interaktionen nachfrage- und angebotsseitig betrachtet.

Dem Reformbeispiel Dänemark ist in der wirtschaftspolitischen Diskussion eine besondere Aufmerksamkeit zuteil geworden. Das Flexicurity-Modell, das einen flexiblen Kündigungsschutz mit einer generösen Arbeitslosenunterstützung kombiniert, gilt weithin als ein Musterbeispiel, ökonomisches Wachstum mit einer hohen Erwerbstätigkeit und einem umfassenden sozialen Sicherungssystem in Einklang zu bringen.<sup>400</sup> Auch die wissenschaftliche Literatur hat sich in der jüngeren Vergangenheit intensiv dem Trade-off zwischen einem wachsenden Flexibilitätsbedarf der Unternehmen und einer hinreichenden ökonomischen Sicherheit für die Arbeitnehmer gewidmet.<sup>401</sup>

---

<sup>399</sup> Den Erwartungen entsprechend spielt die internationale Lohnentwicklung auch bei den Dienstleistungen und im Bausektor nur eine untergeordnete Rolle.

<sup>400</sup> S. z. B. European Commission (2007 und 2006) oder OECD (2004).

<sup>401</sup> S. z. B. Boeri et al. (2012), Blanchard, Tirole (2008), Viebrock, Clasen (2009), Wilthagen, Tros (2004) und Madsen (2007c).

Den dänischen Beschäftigungserfolg allein anhand der zwei Flexicurity-Kernelemente zu erklären, greift jedoch in mehrerer Hinsicht zu kurz. So geht aus der Diskussion im Abschnitt 4.1 hervor, dass die Flexibilität des dänischen Arbeitsrechts gar nicht Gegenstand der Arbeitsmarktreflexionen in den 1990er Jahren gewesen ist. Auch die Höhe der finanziellen Absicherung der Arbeitslosen blieb formal unangetastet. Bedingt durch den Anpassungsmechanismus war das Sicherungsniveau – anders als der Flexicurity-Begriff suggeriert – in der längeren Frist sogar rückläufig. Die beiden Flexicurity-Komponenten sind folglich nicht das Ergebnis jüngerer Reformen, sondern existieren bereits seit Ende der 1960er Jahre nebeneinander. Ihre Kombination konnte den in den 1980er Jahren einsetzenden markanten Anstieg der Arbeitslosigkeit nicht verhindern. Das Flexicurity-Konzept im engeren Sinne ist also weder eine dänische Neuerung, noch kann es für einen nachhaltigen Beschäftigungserfolg garantieren.<sup>402</sup>

Des Weiteren hat die obige Analyse aufgezeigt, dass sowohl die Beschäftigungsflexibilität als auch die generöse Absicherung tatsächlich nur für die Gruppe der gering qualifizierten Arbeiter Wirkung entfalten.<sup>403</sup> Für die Angestellten und besser qualifizierten Fachkräfte hingegen gelten zum einen die relativ langen Kündigungsfristen des Angestelltengesetzes, die empirisch Ausdruck finden in einer geringeren Arbeitskräftefluktuation in den höheren Hierarchie- und Bildungsebenen. Zum anderen bekommt diese Erwerbsgruppe im Falle der Arbeitslosigkeit – bedingt durch die gesetzliche Deckelung der Versicherungsleistung – einen deutlich geringeren Teil ihres Einkommens ersetzt. Folglich unterliegen die Arbeitnehmer mit gehobenem Erwerbseinkommen einer markant divergenten Flexicurity-Kombination aus einem strikteren Kündigungsschutz mit einer deutlich niedrigeren Einkommensersatzrate in der Arbeitslosenversicherung.

#### **4.2.1 Die Interaktionen auf der Arbeitsnachfrageseite**

Die Arbeitsnachfrage der dänischen Unternehmen wurde seit Mitte der 1990er Jahre speziell von zwei Faktoren angeschoben. Zum einen hat der 1987 geschlossene Sozialpakt eine Phase der wirtschaftlichen Konsolidierung eingeläutet, in der die Lohnstückkosten im Vergleich zu den wichtigsten Handelspartnerländern nur geringfügig anstiegen. Die koordinierte Lohnpolitik hat die internationale Wettbewerbsfähigkeit des exportorientierten Gewerbes gestärkt und kann durchaus als eine wichtige Basis für den dänischen Arbeitsmarkterfolg angesehen werden. Des Weiteren zu nennen ist der fiskalpolitisch initiierte Kick-Start der Konjunktur mit einem BIP-Wachstum von 5,5 Prozent 1994. Auch im weiteren Verlauf der

---

<sup>402</sup> Vgl. Calmfors et al. (2007), S. 105 ff., Madsen (2009), S. 65 und Andersen, Svarer (2007), S. 3.

<sup>403</sup> Vgl. Strøby Jensen (2011).

1990er Jahre stabilisierte sich die jährliche Wachstumsrate auf einem hohen Niveau zwischen 2,1 und 3,6 Prozent. Einem verlangsamten Wirtschaftswachstum von jährlich unter einem Prozent im Zeitraum von 2001 bis 2003 folgte bis einschließlich 2007 eine weitere Aufschwung-Phase. Folglich wurde die positive Beschäftigungsentwicklung weitgehend von einem freundlichen konjunkturellen Umfeld begleitet und getragen.

In der Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich – in Anbetracht des institutionellen Rahmens erwartungsgemäß – gezeigt, dass ein Konjunkturunbruch unmittelbar auf das dänische Beschäftigungsniveau durchschlägt. So haben die Unternehmen, um das Arbeitsvolumen an den Nachfragerückgang anzupassen, vorwiegend Arbeitskräfte freigesetzt anstatt auf interne Anpassungsstrategien zurückzugreifen.<sup>404</sup> Die unbürokratischen Freistellungsverfahren bewirken ein hohes Entlassungsrisiko für die betroffenen Arbeiter, denen somit ein überproportionaler Teil der konjunkturbedingten Anpassungskosten aufgebürdet wird.<sup>405</sup>

Andererseits gewährleisten die flexiblen Regelungen eine gewisse unternehmerische Planungssicherheit und motivieren zum Aufbau regulärer Beschäftigungsverhältnisse – auch bei unklaren Konjunkturperspektiven. Darauf deutet die nachhaltig geringe Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit hin, die nicht auf Kosten einer wachsenden Verbreitung atypischer Erwerbsformen erreicht wird. Das geringe Schutzniveau der Arbeiter scheint keine wesentlichen beschäftigungspolitischen Ausweichreaktionen der Unternehmen zu erzeugen und kann als eine wichtige Ursache für die geringe Segmentierung des dänischen Arbeitsmarktes betrachtet werden.

#### **4.2.2 Die Interaktionen auf der Arbeitsangebotsseite**

Die Arbeiter verfügen nur über eine geringe Arbeitsplatzsicherheit und haben infolgedessen einen überproportionalen Anteil der Kosten zu tragen, die die Anpassungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt hervorrufen. Kompensierend gewährt die Arbeitslosenversicherung jedoch der Gruppe der Geringverdiener die höchsten Nettoersatzraten im Entlassungsfall.<sup>406</sup>

Mit den Arbeitsmarktreformen haben sich indes die Bezugsbedingungen der generösen Leistung deutlich verschärft. Bis 1994 war der Einsatz der Aktivierungsprogramme vornehmlich darauf ausgerichtet, das Transfereinkommen zu sichern, so dass praktisch ein

---

<sup>404</sup> Vgl. Andersen (2011), S. 13 ff. Gleichzeitig zeigt der Autor auf, dass die Fluktuation auf dem dänischen Arbeitsmarkt auch in der Krise ungebrochen hoch ist und daher nach wie vor kurzzeitige Arbeitslosigkeitsperioden dominieren.

<sup>405</sup> An dieser Stelle ließe sich ausführen, dass in Dänemark ein arbeitsmarktpolitisches Instrument, das der deutschen Kurzarbeit entspricht, kaum eine positive Beschäftigungswirkung erzielen könnte. Die Unternehmen, die nur geringfügig an den Anpassungskosten beteiligt werden, würden wahrscheinlich nur eine geringe Bereitschaft zeigen, einen größeren Teil der Kosten der Arbeitslosigkeit zu tragen.

<sup>406</sup> Dies sichert nicht zuletzt die grundsätzliche gewerkschaftliche Akzeptanz des Flexicurity-Ansatzes. Vgl. Braun (2001), S. 5.

unbegrenzter Leistungsbezug möglich und der finanzielle Anreiz einer schnellen Rückkehr auf den Arbeitsmarkt äußerst gering war. Seither droht den Arbeitslosen nicht nur ein Einkommensverlust bei einem obligatorischen Übergang in die Sozialhilfe. Überdies erfordert der neu eingeführte Workfare-Ansatz die Teilnahme an einem Aktivierungsprogramm, um weiterhin anspruchsberechtigt für die Versicherungsleistung zu sein.

Die steigende Aktivierungsrate lässt eine konsequente Umsetzung dieser neuen Flexicurity-Komponente erkennen. Das erhöhte Aktivierungsrisiko verschlechtert die Outside-Option der Arbeitnehmer und bekräftigt den Abschreckungseffekt für alle Arbeitslosen.<sup>407</sup> Beide Effekte begünstigen den Abbau der Arbeitslosigkeit. Während die höher qualifizierten Erwerbslosen bereits aufgrund der deutlich niedrigeren Ersatzrate intensiver nach einem Arbeitsplatz suchen, erhöht der Workfare-Ansatz die Attraktivität einer Beschäftigung insbesondere für die Bezieher von hohen Nettoersatzraten und entfacht folglich seine größte Wirkung unter den Arbeitern, die tendenziell häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen sind.

Das Zusammenwirken der Versicherungsleistung mit dem Workfare-Ansatz hat das tatsächliche Arbeitsangebot unter den Arbeitslosen sicherlich ausgeweitet. Dieser Effekt wurde jedoch gleichzeitig konterkariert durch die intensiv praktizierte künstliche Reduzierung des Arbeitsangebots. Die Urlaubsprogramme und der Übergang in die Frührente für Über-50-Jährige können als eine Alternative zur Beschäftigung betrachtet werden und haben den Reservationslohn der Arbeitslosen tendenziell erhöht. Bereits kurz nach dem einsetzenden Beschäftigungsaufschwung wurden erste Anzeichen für einen Arbeitskräftemangel sichtbar. Die zu erwartenden Lohnübertreibungen konnten jedoch verhindert werden, indem zum einen der Zugang in die passiven Arbeitsmarktprogramme rasch wieder eingeschränkt wurde. Darüber hinaus wurden arbeitsmarktferne Gruppen wie Sozialhilfeempfänger, Immigranten und eingeschränkt Erwerbsfähige zunehmend in den Aktivierungsansatz eingebunden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Workfare-Ansatz den negativen Anreizeffekten einer großzügigen Arbeitslosenversicherung Rechnung trägt und den Trade-off zwischen Anreizen und Versicherung in ein beschäftigungsfreundliches Gleichgewicht überführt hat.<sup>408</sup> Mit der verstärkten Aktivierung und Überwachung der Arbeitslosen sowie der schrittweisen Eindämmung von Rückzugsmöglichkeiten für erwerbsfähige Personen scheint es in Dänemark gelungen zu sein, die zuvor dominanten adversen Effekte der Versicherungsleistung auf das Arbeitsangebot kompensiert zu haben.

---

<sup>407</sup> Vgl. Unterkapitel 4.1.4.

<sup>408</sup> Für eine arbeitsmarkttheoretische Diskussion s. ebd. Andersen (2010) zeigt in einem weiteren Modell, dass der dänische Workfare-Ansatz die adversen Effekte einer hohen Einkommensersatzrate und einer hohen Einkommensbesteuerung kompensieren kann.

### **4.2.3 Die Interaktionen von Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot**

Insgesamt haben die dänischen Arbeitsmarktreformen strukturelle Verbesserungen auf dem Arbeitsmarkt erzielen können, insbesondere indem sie angebotsseitige Anreizprobleme gemildert haben. Besonders beachtet ist das dänische Beispiel, weil die Ersatzleistungen nicht abgesenkt wurden. Ein erhöhtes Arbeitsangebot der Arbeitslosen kann jedoch nur in ein neues Arbeitsmarktgleichgewicht mit einem höheren Beschäftigungsniveau und einer verringerten Arbeitslosigkeit münden, wenn es mit einer entsprechenden unternehmerischen Nachfrage in Einklang gebracht werden kann. Diese Bedingung scheint in Dänemark über einen langen Zeitraum zwischen 1994 und 2007 erfüllt gewesen zu sein. Insbesondere die koordinierte Lohnpolitik der Sozialpartner sowie der geringe Kündigungsschutz für Arbeiter haben den Beschäftigungsaufbau tendenziell unterstützt.

Bedingt durch die flexiblen Kündigungsschutzregelungen unterliegt das dänische Arbeitsmarktmodell einer hohen konjunkturellen Abhängigkeit. Der Nachfrageeinbruch in der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise hat einen enormen Kostendruck auf das soziale Sicherungssystem ausgelöst und gefährdet die gesamte finanzielle Tragfähigkeit des dänischen Flexicurity-Modells.<sup>409</sup> Der Arbeitslosenanstieg wurde zudem verschärft durch eine verschlechterte relative Wettbewerbsposition der dänischen Wirtschaft. Der starke Anstieg der Lohnstückkosten unmittelbar vor dem Ausbruch der Krise kann als Zeichen einer Überhitzung auf dem Arbeitsmarkt gewertet werden.

### **4.3 Zusammenfassung**

Von ihrem historischen Höchststand ausgehend konnte die dänische Arbeitslosigkeit ab 1993 langfristig gesenkt werden. Dass eine deutlich niedrigere Arbeitslosenquote fortan dauerhaft mit einem stabilen Lohnwachstum einherging, kann als ein Indiz für eine Strukturverbesserung auf dem Arbeitsmarkt gewertet werden.<sup>410</sup>

Die Dachverbände der Sozialpartner hatten bereits im Jahr 1987 mit ihrer lohnpolitischen Absichtserklärung den ausufernden Anstieg der Lohnstückkosten der frühen 1980er Jahre gebremst, der als eine wesentliche Triebkraft der Erwerbslosigkeit gelten kann. Zudem wurde mit Wirkung zum Jahr 1994 eine umfassende Arbeitsmarktreform implementiert. Gegenstand dieser Neuordnung war – anders als der viel zitierte „Flexicurity“-Begriff suggeriert – weder eine Flexibilisierung des Kündigungsschutzes noch eine Anhebung des sozialen Sicherungsniveaus. Vielmehr sind diese beiden Institutionen historische Eckpfeiler des

---

<sup>409</sup> Andersen (2011), S. 3 bewertet die Finanz- und Wirtschaftskrise daher als „ultimate test of the flexicurity model“.

<sup>410</sup> Vgl. OECD (2008a), S. 78 ff., IMF (2008), S. 27 ff. und Det Økonomiske Råd (2002), S. 138.



dänischen Modells, das den Arbeitslosigkeitsanstieg in den 1980er Jahren nicht verhindern konnte. Den dänischen Beschäftigungserfolg auf dieses Schlagwort zu reduzieren, greift auch deshalb zu kurz, da das Angestelltengesetz relativ lange Kündigungsfristen gewährt. Zudem ist die Leistungsobergrenze in der Arbeitslosenversicherung derart niedrig angesetzt, dass die Kompensation de facto eine Pauschalleistung ist. Die Nettoersatzrate liegt für Bezieher mittlerer und höherer Einkommen deutlich unterhalb von 90 Prozent.

Die Arbeitsmarktreform war stattdessen darauf ausgerichtet, die negativen Anreizeffekte des „Moral Hazard“ für Erwerbslose einzugrenzen. Die maximale Leistungsdauer wurde beschränkt und bis 2012 stufenweise von sieben auf zwei Jahre reduziert. Die theoretische Überlegung, dass ein frühzeitigeres Ende des Leistungsanspruchs die Suchintensität der versicherten Arbeitslosen erhöht, kann als empirisch erwiesen gelten. Auch die Einführung einer verbindlichen Aktivierungsteilnahme und das verschärfte Monitoring der Suchaktivitäten mittels eines persönlichen Aktionsplans erzeugen für alle Versicherten ex ante einen signifikanten Motivationseffekt, der die Attraktivität der Arbeitslosigkeit gegenüber einer Beschäftigung reduziert. Die Aktivierung kompensiert somit auch die negativen Anreizeffekte der unverändert hohen Transferrate für Geringverdiener. Zudem hat sie die Fallback-Option der Beschäftigten verschlechtert, so dass die Reform tendenziell auch einen moderierenden Effekt auf das Lohnwachstum entwickelt hat.

Eine mikroökonomische Analyse der einzelnen Aktivierungsprogramme liefert allerdings recht enttäuschende Ergebnisse. Die intendierten Qualifikationseffekte können die jeweils signifikanten „Locking-in“-Effekte kaum überkompensieren. Die Schulungsmaßnahmen und das subventionierte Jobtraining im öffentlichen Sektor wirken sogar negativ auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit.

Die zu Beginn der 1990er Jahre ausgebauten Urlaubsprogramme haben zuvorderst einen rein kosmetischen Effekt auf die Arbeitslosigkeit entwickelt. Arbeitslose Personen wurden lediglich statistisch umklassifiziert. Das Sabbatical-Programm, das den Arbeitgeber zur Job-Rotation verpflichtet, wurde dagegen kaum in Anspruch genommen. Die dänischen Erfahrungen mit der Frührente haben gezeigt, wie sensibel ältere Arbeitnehmer auf die Möglichkeit reagieren, vorzeitig aus dem Arbeitsmarkt auszuschneiden. Für den intendierten Effekt, über die Frühverrentung die Beschäftigung junger Arbeitsloser zu fördern, gibt es keinerlei bestätigende empirische Ergebnisse. Eine reduzierte Zahl älterer Erwerbstätiger scheint nicht automatisch die Arbeitslosigkeit Jüngerer zu senken.

Vor dem Hintergrund einer faktisch erreichten Vollbeschäftigung ist es innerhalb der dezentralisierten Tarifverhandlungsstrukturen nicht gelungen, das Lohnwachstum dauerhaft

stabil zu halten und eine Überhitzung zu vermeiden. Unmittelbar vor dem Ausbruch der Finanzkrise hatte sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit der dänischen Wirtschaft deutlich verschlechtert. So führte der Konjunkturunbruch zu einem deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit – auch bedingt durch den flexiblen Beschäftigungsschutz für Arbeiter. Zwar sorgt dieser einerseits für eine hohe Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt. Die geringen Anteile atypischer Erwerbsformen und die vergleichsweise niedrige Langzeitarbeitslosigkeit sind Indizien dafür, dass die flexiblen Entlassungsregelungen einer Segmentierung und strukturellen Verfestigung der Arbeitslosigkeit entgegenwirken können. In einem konjunkturellen Abschwung allerdings haben die wenig abgesicherten Beschäftigungsgruppen den größten Teil der Anpassungslasten zu tragen.

## 5. Eine Inzidenzanalyse des schwedischen Arbeitsmarktes

Der schwedische Wohlfahrtsstaat gewährleistet eine umfassende soziale Sicherung und eine hohe Einkommensgleichheit, die offensichtlich einem hohen Beschäftigungsniveau nicht entgegenstehen.<sup>411</sup>

Zu Beginn der 1990er Jahre wurde Schweden von einer Bankenkrise erfasst, die mit einer dreijährigen Phase negativen Wirtschaftswachstums einherging. Zwischen 1990 und 1993 stieg die Arbeitslosenquote sprunghaft von 1,7 auf 9 Prozent und stagnierte bis 1997 auf diesem hohen Niveau.<sup>412</sup> Die Beschäftigungsquote stürzte von 83 auf knapp 73 Prozent ab. Unterstützt von wirtschaftspolitischen Reformen setzte 1995 ein kräftiges Produktivitäts- und Wirtschaftswachstum ein.<sup>413</sup> Die Arbeitslosigkeit sank zwischen 1997 und 2000 deutlich von 9,9 auf 5,6 Prozent.<sup>414</sup> In den Folgejahren bis einschließlich 2008 lag die Quote in einer Bandbreite zwischen 5,9 und 7,7 Prozent, während die Beschäftigungsquote auf knapp 76 Prozent anstieg.<sup>415</sup>

Tabelle 5.1: Die Chronik der wichtigsten Arbeitsmarktreformen in Schweden

Jahr	Arbeitsmarktinstitution	Änderung
1983	Lohnverhandlungssystem	Zusammenbruch des zentralen Verhandlungssystems; Verlagerung der Tarifverhandlungen auf Branchenebene
1993	Beschäftigungsschutz	Deregulierung der Arbeitnehmerüberlassung
1993	Arbeitslosenversicherung	Senkung der Bruttoersatzrate von 90 auf 80 %; automatische Anpassung der Maximalleistung an die Lohnentwicklung abgeschafft
1997	Beschäftigungsschutz	befristete Beschäftigung ohne sachlichen Grund zulässig; mehrmalige Verlängerung bis zu 12 Monaten innerhalb von drei Jahren möglich
1997	Lohnverhandlungssystem	„Industrielle Vereinbarung“: Lohnführerschaft des Verarbeitenden Gewerbes
2000	Lohnverhandlungssystem	Gründung des staatlichen Vermittlungsinstituts
2000	Arbeitslosenversicherung/ aktive Arbeitsmarktpolitik	Einführung der Aktivitätsgarantie (Möglichkeit, Versicherungsanspruch durch Teilnahme an Aktivierungsmaßnahme zu erneuern, abgeschafft; maximale Bezugsdauer der Arbeitslosenversicherung ausgeweitet)
2001	Beschäftigungsschutz	Lockerung der LIFO-Regelung für kleine Betriebe

<sup>411</sup> Vgl. Calmfors et al. (2007), S. 82.

<sup>412</sup> S. Abb. 2.3.

<sup>413</sup> Vgl. Calmfors (2012), S. 2 ff. Das durchschnittliche jährliche BIP-Wachstum lag im Zeitraum von 1995 bis 2011 bei 2,7 Prozent und damit 0,8 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der Jahre 1970 bis 1994.

<sup>414</sup> Der wirtschaftlichen Erholung lag insbesondere ein gesteigertes Produktivitätswachstum zugrunde, das u.a. durch eine umfassende Steuerreform, die Deregulierung von Produkt- und Dienstleistungsmärkten sowie die geänderte geldpolitische Ausrichtung auf ein festes Inflationsziel begünstigt wurde. Vgl. Calmfors (2012).

<sup>415</sup> S. Abb. 3.6.

2007	Beschäftigungsschutz	Eingrenzung befristeter Beschäftigungsverhältnisse
2007	Arbeitslosenversicherung	Senkung der Bruttoersatzrate ab der 40. Woche der Arbeitslosigkeit auf 70 %; Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien; Finanzierungsreform
2007	Subventionsprogramme	Einführung des Nystartsjobb-Programms und des In-Work-Tax-Credit
2007	Aktive Arbeitsmarktpolitik	Einführung der Job- und Entwicklungsgarantie (Work first); Einführung der Jobgarantie für Jugendliche
2008	Arbeitslosenversicherung	Verlängerung der Karenzfrist von fünf auf sieben Tage; Einführung der Arbeitslosenabgabe (Koppelung der Mitgliedsbeiträge an das Arbeitslosigkeitsniveau innerhalb der Kasse)
2009	Arbeitslosenversicherung	Anreize zum Eintritt in die Versicherung (u.a. reduzierte Beiträge und verkürzte Anwartschaftszeit)

Eigene Darstellung.

Der ab 1997 einsetzende Aufschwung kann nicht unmittelbar auf institutionelle Reformen am Arbeitsmarkt zurückgeführt werden.<sup>416</sup> Dies zeigt auch die chronologische Übersicht der wichtigsten beschäftigungspolitischen Neuerungen (Tabelle 5.1). Im relevanten Zeitfenster unterlag allein das Lohnverhandlungssystem mit dem Abschluss der „Industriellen Vereinbarung“ (1997) und der Gründung des Vermittlungsinstituts (2000) weit reichenden Änderungen.

Erst ab 2007 wurde eine Sequenz von Reformen umgesetzt, um die Anreizstrukturen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit systematisch zu verbessern. Die Bruttoersatzrate in der Arbeitslosenversicherung wurde abgestuft und den Beschäftigten ein höherer Finanzierungsanteil innerhalb des Gent-Systems übertragen. Eine Steuergutschrift für Arbeitnehmer wurde eingeführt und die Aktivierung der Arbeitslosen verstärkt auf den Vermittlungsprozess ausgerichtet.<sup>417</sup> Die zu erwartenden strukturellen Effekte dieser angebotsorientierten Reformen wurden von der kurz darauf einsetzenden Finanz- und Wirtschaftskrise überlagert. Angesichts des dramatischen Output-Rückgangs von insgesamt 6 Prozent in 2008/09 hat sich der schwedische Arbeitsmarkt allerdings als relativ robust erwiesen. So erreichte die Arbeitslosenquote ihren Höchststand mit 8,4 Prozent in 2010 und konnte bereits in 2011 wieder zurückgeführt werden.<sup>418</sup>

Die Bewertung der ab 1997 verbesserten Arbeitsmarktlage ist abhängig vom herangezogenen Maßstab. Einerseits konnte Schweden nicht an die eigenen Rekordwerte der 1980er Jahre anknüpfen – weder bei der Beschäftigung noch bei der Erwerbslosigkeit.<sup>419</sup> Andererseits liegt

<sup>416</sup> Vgl. die Reformdiskussion in Calmfors (2012).

<sup>417</sup> Vgl. Swedish Government (2008), S. 57 ff.

<sup>418</sup> S. Abb. 2.3.

<sup>419</sup> Dies lässt eine strukturelle Verfestigung der Arbeitslosigkeit durch Hysterese-Effekte vermuten. Vgl. Calmfors (2012), S. 3. Eine weitere Interpretation ist, dass der Arbeitsmarkt zum Ende der 1980er Jahre

die Arbeitslosigkeit stabil unter dem Durchschnitt der Eurozone und mit dem hohen Beschäftigungsniveau – insbesondere unter den Frauen und den Älteren – zählt Schweden unverändert zur weltweiten Spitzengruppe.<sup>420</sup> Die folgende Analyse des schwedischen Institutionengefüges muss diesen potentiellen Blickwinkeln gerecht werden. Sie soll diejenigen institutionellen Stellschrauben auf dem Arbeitsmarkt identifizieren, die den internationalen Erfolg Schwedens erklären. Zugleich soll sie die Arbeitsmarktcharakteristiken enthüllen, die zur Verfestigung der Arbeitslosigkeit in den 1990er Jahren beigetragen haben und die im Vergleich zu anderen Wettbewerbsländern eher nachteilig erscheinen.

Aus internationaler Perspektive beeindruckt die Beschäftigungsergebnisse insbesondere vor dem Hintergrund einer nahezu konstant hohen Einkommensgleichheit.<sup>421</sup> Zudem stehen einige Institutionen, die den Arbeitsmarkt seit mehreren Jahrzehnten charakterisieren, aus arbeitsmarkttheoretischer Sicht einer nachhaltigen Reduktion der Arbeitslosigkeit tendenziell eher entgegen. Dazu zählen die großzügige Arbeitslosenversicherung für Geringverdiener, der hohe gewerkschaftliche Organisationsgrad und der hohe Abdeckungsgrad der Tarifverträge.<sup>422</sup> Da dieser institutionelle Rahmen über den Beobachtungszeitraum nahezu unverändert rigide geblieben ist, liegt der Schwerpunkt der Inzidenzanalyse nicht auf den Reformen einzelner Institutionen. Diese werden daher zum Teil in Abschnitt 5.1 zunächst nur rudimentär beschrieben. Allein die Anreizeffekte zweier Ecksäulen des Rehn-Meidner-Modells – der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der solidarischen Lohnpolitik – werden im Detail diskutiert.

Ins Zentrum der Analyse sollen die potentiellen Interaktionseffekte der Institutionen rücken (Abschnitt 5.2). Untersucht wird, ob es innerhalb des schwedischen Modells möglicherweise gelingt, nachteilige Anreizeffekte einzelner Institutionen zu kompensieren. Wichtige institutionelle Einzelheiten, wie zum Beispiel das Design des Gent-Systems, werden erst in diesem Abschnitt aufgegriffen.

Im Abschnitt 5.3 soll die Wechselwirkung der Institutionen mit makroökonomischen Schocks ausgeleuchtet werden. Welche Stellschrauben haben dazu beitragen können, dass sich der Arbeitsmarkt nach dem Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise rasch wieder erholen konnte? Ein Vergleich mit der Bankenkrise zu Beginn der 1990er Jahre soll

---

überhitzt war und das Arbeitslosigkeitsniveau nicht dauerhaft mit einer stabilen Inflation kompatibel war. Vgl. Holmlund (2009), S. 110.

<sup>420</sup> Die Eurozone muss als Referenz herangezogen werden, da die OECD keine Vergleichswerte der harmonisierten Arbeitslosigkeit für die EU 15 bietet.

<sup>421</sup> Vgl. OECD (2012b), S. 48.

<sup>422</sup> Vgl. Calmfors et al. (2007), S. 103. Zusätzlich zu nennen ist der hohe Abgabenkeil, der in dieser Analyse unberücksichtigt bleiben muss. Die Beschäftigungseffekte des sehr strikten Kündigungsschutzes sind empirisch nicht eindeutig.

zusätzlichen Aufschluss über die relevanten Anpassungsmechanismen auf dem Arbeitsmarkt bieten.

## **5.1 Die schwedischen Arbeitsmarktinstitutionen: Ein erster Überblick**

Bereits seit Beginn der 1950er Jahre verfolgt das Rehn-Meidner-Modell das ambitionierte makroökonomische Ziel, Vollbeschäftigung und faire Löhne mit einem stabilen Preisniveau und ökonomischem Wachstum in Einklang zu bringen.<sup>423</sup> Elementar ist das Zusammenspiel der drei Modellkomponenten: eine restriktive Geld- und Fiskalpolitik, eine koordinierte solidarische Lohnpolitik sowie eine umfassende aktive Arbeitsmarktpolitik.<sup>424</sup> Die traditionell mächtigen Gewerkschaftsverbände sind bestrebt, in den zentralisierten Tarifverhandlungen den Grundsatz vom gleichen Lohn für gleiche Arbeit durchzusetzen. Unproduktive Betriebe werden so zwangsläufig aus dem Markt gedrängt. Die freigesetzten Arbeitskräfte sollen mithilfe umfangreicher Aktivierungsprogramme umgeschult werden, um in den rentablen, aufstrebenden Wirtschaftssektoren neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu finden. Indes soll die strenge Fiskalpolitik eine leichte Unterauslastung der Produktionskapazitäten gewährleisten, um dem Inflationsrisiko entgegenzuwirken.<sup>425</sup>

### **5.1.1 Der gesetzliche Beschäftigungsschutz**

Die Einzelheiten des schwedischen Kündigungsschutzes sind seit 1974 im Anstellungsschutzgesetz fixiert.<sup>426</sup> Die relativ strikten Regelungen gelten mit Ausnahme der leitenden Angestellten für alle Beschäftigten im privaten und öffentlichen Sektor.<sup>427</sup> Während der 1990er Jahre drängte die Arbeitgeberseite vergeblich darauf, die Einstellung und Entlassung von Mitarbeitern zu flexibilisieren. Lediglich in den Bereichen der Zeitarbeit und der befristeten Beschäftigung kam es zu einer signifikanten Deregulierung.<sup>428</sup>

#### **5.1.1.1 Der Bestandsschutz normaler Beschäftigungsverhältnisse**

##### *Definition einer unfairen Entlassung*

Die Kündigung eines unbefristet angestellten Arbeitnehmers aus betrieblichen Gründen ist sachlich gerechtfertigt, wenn ein Beschäftigungsmangel besteht und der betroffene Mitarbeiter nicht an anderer Stelle im Unternehmen eingesetzt werden kann.<sup>429</sup> Die lokale

---

<sup>423</sup> Das Modell geht auf die Idee der beiden Gewerkschaftsökonomen Gösta Rehn und Rudolf Meidner zurück.

<sup>424</sup> Vgl. Erixon (2008), S. 2.

<sup>425</sup> Vgl. Schmid (1989), S. 75 f.

<sup>426</sup> Lag om anställningsskydd (LAS).

<sup>427</sup> § 1 LAS.

<sup>428</sup> Vgl. Eichhorst et al. (2006), S. 148.

<sup>429</sup> § 7 LAS.

Gewerkschaft besitzt ein Mitspracherecht bei der Beurteilung, ob die Bedingungen für eine Entlassung erfüllt sind.<sup>430</sup>

Für die Auswahl der betriebsbedingt zu entlassenen Arbeitnehmer ist die gesetzliche „Folgeordnung“ (Turordnung) maßgeblich.<sup>431</sup> Sie schreibt vor, dass die innerhalb der betroffenen Unternehmenseinheit zuletzt eingestellten Arbeitnehmer zuerst entlassen werden müssen („Last in – first out“ (LIFO)). Bei einer identischen Dauer der Betriebszugehörigkeit gelten die älteren Arbeitnehmer als schutzbedürftig. Kleine Betriebe mit maximal zehn Beschäftigten dürfen seit 2001 zwei Mitarbeiter mit besonderer Wichtigkeit für die zukünftigen unternehmerischen Aktivitäten von der LIFO-Regelung ausnehmen.<sup>432</sup>

Die Arbeitgeber vereinbaren mit den Gewerkschaften in den Tarifverträgen häufig eine flexiblere Anwendung der strikten Vorschriften. So liegt es zumeist in der Verantwortung der örtlichen Verhandlungspartner, die Unternehmenseinheiten und Arbeitnehmergruppen eigenständig zu definieren, um die Wirkung der Folgeordnung den betrieblichen Bedürfnissen entsprechend zu steuern.<sup>433</sup>

Der *betriebsbedingt* entlassene Arbeitnehmer hat innerhalb einer Frist von neun Monaten nach seiner Kündigung ein Recht auf bevorzugte Wiedereinstellung, wenn er beim ehemaligen Arbeitgeber innerhalb der vorangegangenen drei Jahre länger als zwölf Monate beschäftigt gewesen war.<sup>434</sup> Die Regelung ist jedoch auf den Unternehmensbereich beschränkt, in dem die Person zuletzt tätig war. Haben mehrere ehemalige Mitarbeiter zugleich ein Recht auf Wiedereinstellung, ist gemäß der Folgeordnung diejenige Person einzustellen, die die längere Betriebszugehörigkeit bei dem Unternehmen vorweisen kann. Gleichwohl werden die Betriebe in der Praxis nicht dazu gezwungen, einen ehemaligen Mitarbeiter einzustellen, wenn dieser das Anforderungsprofil des zu besetzenden Arbeitsplatzes nicht erfüllt.<sup>435</sup>

### Die Kündigungsfristen

Das Anstellungsschutzgesetz bestimmt die Kündigungsfrist in Abhängigkeit der Betriebszugehörigkeitsdauer. Innerhalb der Probezeit von maximal sechs Monaten beträgt die Kündigungsfrist zwei Wochen.<sup>436</sup> Bei Festangestellten beträgt die Mindestfrist einen Monat

---

<sup>430</sup> Vgl. Köhler (2007), S. 402.

<sup>431</sup> § 22 LAS.

<sup>432</sup> Vgl. Köhler (2007), S. 401.

<sup>433</sup> Vgl. von Below, Thoursie (2008), S. 10. So werden die gesetzlichen Vorgaben auch bei größeren Unternehmensrestrukturierungen häufig nicht als wesentliches Hindernis erachtet, wenn die Zusammenarbeit mit den gewerkschaftlichen Vertretern vor Ort konstruktiv ist. Vgl. OECD (2008b), S. 116.

<sup>434</sup> Im Jahr 1997 wurde diese Frist von zwölf auf neun Monate verkürzt. Vgl. Brandt et al. (2005), S. 114.

<sup>435</sup> Vgl. Jansson (2002), S. 342.

<sup>436</sup> § 31 LAS.

und steigt mit jedem zweiten Jahr der Betriebszugehörigkeit um einen zusätzlichen Monat bis zu einer maximalen Kündigungsfrist von sechs Monaten.

Tabelle 5.2: Gesetzliche Kündigungsfristen in Schweden

<b>Dauer der Beschäftigung</b>	bis 2 Jahre	2 bis 4 Jahre	4 bis 6 Jahre	6 bis 8 Jahre	8 bis 10 Jahre	länger als 10 Jahre
<b>Kündigungsfrist</b>	1 Monat	2 Monate	3 Monate	4 Monate	5 Monate	6 Monate

Quelle: § 11 LAS.

### Der Rechtsweg

Sieht sich der Arbeitnehmer durch eine Kündigung in seinen Rechten verletzt, kann er beim Arbeitsgericht Klage gegen seinen Arbeitgeber einreichen. Die Gewerkschaftsmitglieder werden in den Verhandlungen ebenso wie die Arbeitgeber von ihrer Organisation vertreten.<sup>437</sup>

### Gesetzliche Abfindungszahlungen

Das schwedische Anstellungsschutzgesetz sieht keine Abfindungszahlungen vor. Weigert sich jedoch ein Arbeitgeber, trotz unwirksamer Kündigung den betroffenen Arbeitnehmer weiter zu beschäftigen, hat Letzterer neben dem Lohnanspruch auch ein Recht auf Schadensersatz. Die Höhe richtet sich nach der Dauer der Betriebszugehörigkeit und beträgt bis zu 32 Monatsgehälter.

## **5.1.1.2 Der Bestandsschutz atypischer Beschäftigungsverhältnisse**

### 5.1.1.2.1 Die befristete Beschäftigung

Mit der Liberalisierung von 1997 ist erstmals eine Befristung ohne sachlichen Grund gesetzlich zugelassen worden. Allerdings durfte der Arbeitnehmer nicht länger als zwölf Monate innerhalb von drei Jahren befristet bei einem Arbeitgeber beschäftigt werden.<sup>438</sup> Die maximal zulässige Anzahl von aufeinander folgenden befristeten Arbeitsverhältnissen ist abgeschafft worden. In 2007 ist die zulässige Befristungsdauer ausgeweitet worden. Sie ist seither auf eine Gesamtdauer von 24 Monaten innerhalb von fünf Jahren beschränkt.<sup>439</sup> Verstößt der Arbeitgeber gegen diese Bedingung, ist die vertragliche Befristung ungültig.

<sup>437</sup> Vgl. Köhler et al. (2008), S. 263.

<sup>438</sup> Vgl. Holmlund, Storrie (2002), S. F248.

<sup>439</sup> § 5 LAS.



#### 5.1.1.2.2 Die Arbeitnehmerüberlassung

Das formale Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in Schweden wurde im Jahr 1991 aufgehoben. Im Jahr 1993 folgte eine sehr weitgehende gesetzliche Deregulierung und damit verbunden die gesellschaftliche Anerkennung der Zeitarbeit als Wirtschaftsbranche.<sup>440</sup>

Die Beschäftigungsbedingungen werden in den Tarifverträgen fixiert, die der Arbeitgeberverband der Zeitarbeitsbetriebe (Bemanningsföretagen) mit den jeweiligen Branchengewerkschaften abschließt. Ein mit dem schwedischen Gewerkschaftsbund für Arbeiter vereinbartes Rahmenabkommen aus dem Jahr 2000 sieht den Grundsatz der Gleichbehandlung von Leiharbeitern und Stammpersonal nach den jeweiligen Tarifbedingungen vor. Im Tarifvertrag für Angestellte ist eine individualisierte Lohnsetzung festgeschrieben. Die Branchenabkommen sehen in der Regel weder eine maximale Anstellungsdauer noch eine Höchstgrenze von Leiharbeitern je Entleihbetrieb vor.<sup>441</sup>

#### 5.1.1.2.3 Die Teilzeitbeschäftigung

Seit 2002 gilt für Teilzeitbeschäftigte ein gesetzlicher Gleichstellungsgrundsatz. Ein teilzeitbeschäftigter Arbeitnehmer kann seinem Arbeitgeber den Wunsch einer längeren Arbeitszeit mitteilen. Erhöht sich der Arbeitsbedarf in seinem Tätigkeitsbereich, so ist der Teilzeitbeschäftigte bevorzugt zu berücksichtigen, wenn er über die geforderten Fähigkeiten verfügt. Die Ausweitung der Arbeitszeit eines Teilzeitarbeiters hat Priorität gegenüber dem Wiedereinstellungsrecht eines entlassenen Arbeitnehmers.<sup>442</sup>

### 5.1.2 Die Arbeitslosenversicherung

Die finanzielle Absicherung für Arbeitsuchende wird in Schweden neben der Sozialhilfe von der Arbeitslosenversicherung gewährleistet. Für Arbeitnehmer, die seit mindestens einem Jahr freiwillig Mitglied einer Arbeitslosenkasse sind und zugleich die Anspruchskriterien für die Versicherungsleistungen erfüllen, ist eine *entgeltbezogene Versicherungsleistung* (inkomstbortfallsförsäkring) vorgesehen.<sup>443</sup> Die Erwerbstätigen, die zwar die Anspruchskriterien zur Versicherungsleistung erfüllen, jedoch nicht bzw. erst seit weniger als zwölf Monaten Mitglied in einer Arbeitslosenkasse sind, erhalten im Falle der Arbeitslosigkeit eine pauschale *Grundsicherung* (grundförsäkring). Weder die *entgeltbezogene Versicherungsleistung* noch die *Grundsicherung* unterliegen einer Bedürftigkeitsprüfung.

---

<sup>440</sup> Vgl. Andersson Joona, Wadensjö (2012), S. 2.

<sup>441</sup> Vgl. Vanselow, Weinkopf (2009), S. 41 ff.

<sup>442</sup> § 25a LAS.

<sup>443</sup> § 4 Gesetz über die Arbeitslosenversicherung (Lag om arbetslöshetsförsäkring (ALF)).

### 5.1.2.1 Die administrative Beteiligung der Sozialpartner

Die schwedische Arbeitslosenversicherung ist seit 1934 als staatlich subventioniertes Gent-System organisiert. Jeder Erwerbssperson steht es offen, freiwilliges Mitglied einer der insgesamt 30 Arbeitslosenkassen zu werden.<sup>444</sup> Der Beitritt in eine Arbeitslosenkasse ist zwar formal von einer Gewerkschaftsmitgliedschaft unabhängig, allerdings sind 29 der Kassen gewerkschaftlich organisiert und richten sich gezielt an satzungsmäßig definierte Berufs- oder Industriezweige.<sup>445</sup> Einzig die „Alfa-Kasse“ ist branchenübergreifend organisiert und erfüllt den staatlichen Auftrag, die Leistungen der *Grundsicherung* zu verwalten.<sup>446</sup>

Das schwedische Gent-System ist 2007 umfassend reformiert worden. Die Zugangsvoraussetzungen sind verschärft, die Ersatzleistungen sind abgesenkt und der staatliche Zuschuss an die Arbeitslosenkassen sind reduziert worden. Die zwangsläufig steigenden Versicherungsbeiträge hatten eine massive Austrittswelle aus der Versicherung zur Folge.<sup>447</sup> Nachdem 2006 noch 81,8 Prozent der Erwerbsbevölkerung einer Arbeitslosenkasse angehört hatten, sank der Anteil auf 69,6 Prozent im Jahr 2008. 2011 lag er bei 69,4 Prozent.<sup>448</sup> Die Reformen stießen auf den vehementen Widerstand der schwedischen Gewerkschaften, deren vergleichsweise hohe Mitgliedszahlen in erster Linie auf ihre enge Verbindung zu den Arbeitslosenkassen zurückzuführen sind.<sup>449</sup>

### 5.1.2.2 Die Anspruchsvoraussetzungen

Ein entlassener Arbeitnehmer hat Anspruch auf die Versicherungsleistung, wenn er in sechs der vergangenen zwölf Monate für mindestens 80 Stunden pro Monat erwerbstätig war.<sup>450</sup> Für

---

<sup>444</sup> Stand Juni 2012.

<sup>445</sup> Vgl. Clasen, Viebrock (2007), S. 8. Ein Versicherungsanwärter hat bei der Wahl einer Arbeitslosenkasse sehr beschränkte Möglichkeiten, denn in der Regel ist eine Tätigkeit innerhalb des Tarifvertragsbereichs der angekoppelten Gewerkschaft das entscheidende Kriterium für eine Aufnahme. Allerdings können Überschneidungen im Versichertenkreis dadurch entstehen, dass die Gewerkschaften nicht nach einem einheitlichen Prinzip sondern teils nach der Industrie und teils nach der Qualifikation des Arbeitnehmers organisiert sind. Insgesamt konkurrieren die Kassen untereinander kaum. Vgl. Lundgren (2006), S. 2.

<sup>446</sup> Vgl. Köhler (2007), S. 405. Die Arbeitslosenkassen entscheiden nach den gesetzlichen Vorgaben über die Zuweisung der Versicherungszahlungen. Hierzu gehört die Aufgabe, den Hinweisen der Arbeitsvermittlung auf Verstöße ihrer Mitglieder gegen die Zugangs- oder Zumutbarkeitskriterien nachzugehen und abschließend über eine Sanktionierung zu entscheiden. Um eine landesweite Gleichbehandlung der Versicherten zu gewährleisten, stehen die Kassen unter der Kontrolle einer staatlichen Aufsichtsbehörde.

<sup>447</sup> Zwischen Ende 2006 und September 2007 verließen knapp 500.000 Mitglieder die Arbeitslosenkassen. Vgl. Swedish Fiscal Policy Council (2009), S. 191.

<sup>448</sup> Daten aus SO (2012), S. 20.

<sup>449</sup> Je unrentabler die freiwillige Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenkasse ist, desto schwerer fällt den Gewerkschaften die Gewinnung neuer Mitglieder. Vgl. Clasen, Viebrock (2006), S. 367.

<sup>450</sup> § 12 ALF. Im Juli 2007 wurde die erforderliche Beschäftigungszeit von 70 auf 80 Tage angehoben. Ist diese Bedingung nicht erfüllt, muss zumindest innerhalb von sechs aufeinander folgenden Monaten eine Erwerbstätigkeit von mindestens 480 Stunden mit wenigstens 50 Stunden je Monat nachgewiesen werden (§ 12 ALF). Darüber hinaus darf der Erwerbslose keine Tätigkeit ausüben und muss unfreiwillig arbeitslos sein, arbeitsfähig und in der Lage sein, eine geeignete Tätigkeit anzunehmen (d.h., eine ständige Tätigkeit von mindestens drei Stunden täglich und durchschnittlich mindestens 17 Stunden pro Woche), beim Arbeitsamt als arbeitsuchend registriert sein, aktiv arbeitsuchend sein, mit der Arbeitsvermittlung bei der Erstellung eines

die *einkommensbezogene Ausfallversicherung* ist zusätzlich eine mindestens zwölfmonatige Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenkasse erforderlich. Angesichts der reformbedingt gesunkenen Mitgliederzahlen wurde der Zugang zur Versicherungsleistung für eine befristete Dauer erleichtert: Jeder Monat der Kassenmitgliedschaft während des Jahres 2009 wurde zweifach als Wartezeit angerechnet, so dass die Anspruchsbedingung bereits nach sechs Monaten erfüllt war.<sup>451</sup>

### **5.1.2.3 Die Leistungshöhe**<sup>452</sup>

Für den Leistungsbezug existiert eine Karenzfrist, die im Juli 2008 von fünf auf sieben Tage erhöht worden ist.<sup>453</sup> Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung werden als Tagegeld für fünf Wochentage kalkuliert und unterliegen der Einkommensteuer.<sup>454</sup> Ihre Höhe ist vom Familienstand unabhängig.

#### Grundsicherung (grundförsäkring)

Der pauschale Leistungssatz der Grundsicherung wird per Verordnung festgelegt und nach politischem Ermessen angepasst. Zuletzt ist der tägliche Bruttosatz im Juli 2002 von ca. 27,80 Euro (240 SEK) auf ca. 37,10 Euro (320 SEK) angehoben worden.<sup>455</sup> Die monatliche Leistung beträgt ca. 816 Euro (7.040 SEK).

#### Entgeltbezogene Versicherungsleistung (inkomstbortfallsförsäkring)

Die Leistungen der *entgeltbezogenen Versicherungsleistung* werden auf Basis des zuvor erzielten Bruttolohns kalkuliert. Die Bruttoersatzrate wurde im Jahr 1993 von 90 Prozent auf 80 Prozent gesenkt. Eine weitere Kürzung von 80 auf 75 Prozent 1996 wurde im darauffolgenden Jahr wieder rückgängig gemacht. Seit März 2007 gilt die Höhe von 80 Prozent nur noch für die ersten 40 Wochen der Bezugsdauer – für die restlichen 20 Wochen ist sie auf 70 Prozent gesenkt worden.

---

individuellen Aktionsplans innerhalb der ersten drei Monate der Arbeitslosigkeit zusammenarbeiten und darf das 65. Lebensjahr nicht vollendet haben. § 9 ALF.

<sup>451</sup> Vgl. Swedish Fiscal Policy Council (2009), S. 191. Zudem wurde die Regelung abgeschafft, dass nur die *beschäftigten* Personen beitragsberechtigt sind, die seit mindestens vier Wochen in dem satzungsmäßig definierten Berufs- oder Industriezweig der jeweiligen Kasse tätig sind. Seither dürfen also auch arbeitslose Personen in die Kasse aufgenommen werden, wenn ihre vorherige Tätigkeit dem Aktivitätsbereich der jeweiligen Kasse zugeordnet werden kann. Die Dauer der Tätigkeit ist dabei unerheblich. Vgl. Arbeitsförmedlingen (2010a), S. 7.

<sup>452</sup> Alle Werte als Bruttowerte. Der Umrechnung der Schwedischen Krone (SEK) in Euro liegt der durchschnittliche Wechselkurs des 4. Quartal 2012 zugrunde: 1 € = 8,6241 SEK.

<sup>453</sup> § 21 ALF. Die Wartezeit von fünf Tagen wurde im Jahr 1993 eingeführt.

<sup>454</sup> Der monatliche Betrag entspricht dem 22-fachen Tagessatz.

<sup>455</sup> Vgl. MISSOC (2012).

Als Referenzwert dient der durchschnittliche Monatsverdienst der vorangegangenen zwölf Monate bis zu einer Obergrenze von ca. 2.168 Euro (18.700 SEK) pro Monat. Der maximale Tagessatz liegt bei ca. 78,85 Euro (680 SEK) brutto.

In 1993 wurde die automatische Angleichung der Leistungsobergrenze an das Lohnniveau im Verarbeitenden Gewerbe aufgehoben.<sup>456</sup> Seither liegt die Anpassung im Ermessen der Politik. Eine Erhöhung der Obergrenze erfolgte zuletzt im Juli 2002 von ca. 67,25 Euro (580 SEK) auf ca. 78,85 Euro (680 SEK). Folglich ist die Leistungsgrenze im Verhältnis zum Lohnniveau im Zeitverlauf deutlich gesunken. Der Anteil der Arbeitslosen mit einer tatsächlichen Bruttoersatzleistung von 80 Prozent sank von knapp 40 Prozent in 2007 auf 12 Prozent in 2011.<sup>457</sup>

#### **5.1.2.4 Die Anspruchsdauer**

Die Versicherungsleistung wird für insgesamt 300 Werktage (60 Wochen) gewährt. Bezugsberechtigte mit einem minderjährigen Kind haben einen Anspruch auf eine Verlängerung um 150 Tage (30 Wochen).<sup>458</sup>

In den 1990er Jahren konnte der Versicherungsanspruch mit einer Teilnahme an einem aktivierenden Arbeitsmarktprogramm erneuert werden. Erst mit der Einführung der „Aktivierungsgarantie“ (aktivitetsgaranti) im Jahr 2000 wurde die maximale Leistungsdauer beschränkt – zunächst auf maximal 120 Wochen.<sup>459</sup> Seit März 2007 sind die Arbeitslosen, die nach 60 Wochen des Versicherungsbezugs noch keine Arbeitsstelle finden konnten, zur Teilnahme an der „Job- und Entwicklungsgarantie“ (jobb- och utvecklingsgaranti) verpflichtet und damit für den Bezug der „Aktivitätsunterstützung“ (aktivitetsstöd) berechtigt.<sup>460</sup>

#### **5.1.2.5 Die Zumutbarkeitskriterien und Sanktionsregelungen**

Ein Arbeitnehmer hat die Kürzung seines Versicherungsanspruchs zu erwarten, wenn er seinen Arbeitsplatz ohne triftigen Grund aufgegeben hat. Je nach Bewertung des Falles sieht das Gesetz eine vollständige Aussetzung der Leistung von bis zu 45 Tagen vor. Hat die betroffene Person ihre Arbeitslosigkeit durch eigenes Fehlverhalten mitverschuldet, droht ihr eine Leistungssperre von bis zu 60 Tagen.<sup>461</sup>

---

<sup>456</sup> Vgl. Sjöberg (2011), S. 213.

<sup>457</sup> Die Daten beziehen sich auf alle Arbeitslosen, die zuvor vollzeitbeschäftigt waren, und werden in dieser Form erst seit 2007 erhoben. Vgl. SO (2012), S. 9.

<sup>458</sup> § 22 ALF.

<sup>459</sup> Vgl. Forslund (2008), S. 2.

<sup>460</sup> s. Kapitel 5.1.4.

<sup>461</sup> §§ 43 ff. ALF.

Ein Stellenangebot durch die Arbeitsvermittlung dient in Schweden als „Arbeitstest“, um den Zugang zum Einkommensersatz zu kontrollieren.<sup>462</sup> Der Arbeitsuchende hat keinen Anspruch darauf, einen Job in seinem speziellen Berufszweig oder Umfeld zugewiesen zu bekommen. Eine Regelung, die dem Arbeitslosen erlaubte, sich bei der Suche nach einer Anstellung innerhalb der ersten 100 Tage des Leistungsbezugs auf sein Berufsfeld zu beschränken, ist im Januar 2007 aufgehoben worden.<sup>463</sup>

Eine neue Arbeitsstelle gilt als *zumutbar*, wenn sie im Hinblick auf die beruflichen Voraussetzungen und persönlichen Verhältnisse des Arbeitsuchenden passend erscheint und die Arbeitsbedingungen denen von Arbeitnehmern entsprechen, die nach einem Kollektivvertrag beschäftigt sind oder gleichwertige Arbeiten ausführen.<sup>464</sup>

Aus finanzieller Sicht ist ein Arbeitsangebot zumutbar, wenn das daraus erzielte Einkommen nicht 90 Prozent des Tagessatzes der Arbeitslosenversicherung unterschreitet.<sup>465</sup> Lehnt der betroffene Erwerbslose ohne wichtigen Grund ab, sich für eine zumutbare Arbeitsstelle zu bewerben, sieht das Gesetz eine Leistungsminderung von 25 Prozent für 40 Tage vor. Wiederholt sich die Verfehlung innerhalb der Leistungsperiode, kann der Versicherungssatz für weitere 40 Tage um 50 Prozent gekürzt werden. Beim dritten Verstoß verliert der Betroffene seinen Versicherungsanspruch vollständig.<sup>466</sup>

Die oben genannten Strafmaße für eine Verweigerung gegenüber einer zumutbaren Arbeitsstelle sind das Ergebnis einer deutlichen gesetzlichen Abmilderung aus dem Jahr 2001. Die Vermittlungsbehörden sollten dazu angeleitet werden, die weniger drastischen Sanktionen häufiger zu verhängen. Die Anzahl der ausgesprochenen Strafen verharrt jedoch unverändert auf einem im internationalen Vergleich niedrigen Niveau.<sup>467</sup>

#### **5.1.2.6 Die Finanzierung**

Die schwedische Arbeitslosenversicherung ist als Gent-System organisiert. Das Design der Finanzierung soll im Kontext der Interaktionswirkungen (Unterabschnitt 5.2.3) diskutiert werden.

---

<sup>462</sup> Vgl. Eichhorst et al. (2006), S. 146.

<sup>463</sup> Vgl. Köhler (2007), S. 403.

<sup>464</sup> § 11 ALF. Darüber hinaus darf die Stelle nicht von einem rechtmäßigen Arbeitskonflikt betroffen sein und ihre Bedingungen müssen die gesetzlichen Vorschriften bezüglich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes erfüllen.

<sup>465</sup> Vgl. Arbetsförmedlingen (2010a), S. 6.

<sup>466</sup> Vgl. Ebd., S. 7.

<sup>467</sup> Vgl. van den Berg, Vikström (2009), S. 8.

### **5.1.3 Die subventionierte Beschäftigung**

Der schwedische Staat setzt unterschiedliche finanzielle Anreize, um das Arbeitsangebot zu erhöhen. Die wichtigsten Maßnahmen sind der „In-Work Tax Credit“ und das „Nystartsjobb“-Programm.

#### **5.1.3.1 Der schwedische In-Work Tax Credit**

Ein „In-Work Tax Credit“ ist mit Wirkung zum Januar 2007 eingeführt und in jährlichen Schritten bis einschließlich 2010 ausgeweitet worden. Die Steuergutschrift kommt allen Arbeitnehmern zugute, unabhängig von Einkommen, Familienstatus oder Kinderzahl. Als Berechnungsgrundlage dient das individuelle Erwerbseinkommen. Die Subventionshöhe errechnet sich in Abhängigkeit des Einkommensniveaus sowie des persönlichen Steuerfreibetrags. Das Instrument zielt darauf ab, die Aufnahme einer Beschäftigung für nicht erwerbstätige Personen finanziell attraktiver zu gestalten.<sup>468</sup>

Die komplizierte Konstruktion der Ermäßigung sieht vor, dass das Erwerbseinkommen bis zu einer Höhe von 4.475 Euro (38.600 SEK) in 2010 vollständig steuerfrei bleibt.<sup>469</sup> Übersteigt das zu versteuernde Einkommen diesen Grenzwert, wächst die Gutschrift mit dem Einkommen nicht-linear an. Entsprechend verringert sich sowohl der marginale als auch der durchschnittliche Steuersatz.<sup>470</sup> Bei einem zu versteuernden Erwerbseinkommen von über 34.415 Euro (296.800 SEK) nimmt die Gutschrift einen fixen Betrag an und reduziert für höhere Einkommen nur noch den durchschnittlichen Steuersatz.

Für einen durchschnittlichen schwedischen Arbeitnehmer ergibt sich im Jahr 2010 eine Steuergutschrift von monatlich ca. 203 Euro (1.750 SEK).<sup>471</sup>

#### **5.1.3.2 Das Nystartsjobb-Programm**

Um den Langzeitarbeitslosen, jungen Arbeitnehmern sowie den Beziehern anderer Sozialleistungen einen verbesserten Zugang zur Beschäftigung zu verschaffen und um das Beschäftigungsniveau insgesamt zu erhöhen, wurde im Januar 2007 das Lohnzuschussprogramm „Nystartjobb“ eingeführt und zu Beginn des Jahres 2008 modifiziert. Es hat eine Mehrzahl bereits existierender Subventionsprogramme ersetzt und enthält als

---

<sup>468</sup> Vgl. Swedish Fiscal Policy Council (2009), S. 253.

<sup>469</sup> Vgl. OECD (2012c) und Birch Sørensen (2010), S. 351. Im Gegensatz zum amerikanischen und britischen „Earned income tax-credit“ ist die schwedische Subvention nicht erstattungsfähig. Vgl. Aaberge, Flood (2008), S. 7.

<sup>470</sup> Vgl. Birch Sørensen (2010), S. 97.

<sup>471</sup> Kalkulation mit einem Einkommen von 42.695 € (368.208 SEK) und einem kommunalen Steuersatz von 31,5 Prozent. Vgl. OECD (2012c) und Birch Sørensen (2010), S. 207.

wichtigste Neuerung, dass es auch jene Personen einbezieht, die nach längerer Abwesenheit auf den Arbeitsmarkt zurückkehren möchten.<sup>472</sup>

Die Arbeitgeber, die einen Arbeitnehmer aus den Zielgruppen des Nystartjobb-Programms zu den tarifvertraglichen Konditionen beschäftigen, erhalten eine steuerliche Vergünstigung. Diese beträgt im Maximum das Doppelte des gesetzlichen Arbeitgeberbeitrages zur Sozialversicherung, welcher auf der Grundlage der gesamten Lohnausgaben berechnet wird. Die von der Arbeitsvermittlung gewährte Subventionsdauer entspricht in der Regel der Zeitspanne, die die betreffende Person vorher beschäftigungslos gewesen ist. Für Erwerbslose im Alter ab 55 Jahren wird die Subvention für die doppelte Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeitsspanne gewährt.<sup>473</sup>

#### **5.1.4 Die aktive Arbeitsmarktpolitik**

Die aktive Arbeitsmarktpolitik ist eine elementare Ecksäule des Rehn-Meidner-Modells. Bereits seit Mitte der 1950er Jahre wurden Fortbildungsmaßnahmen mit dem Ziel eingesetzt, den Erwerbslosen eine berufliche und regionale Mobilität zu gewährleisten.<sup>474</sup> Die Personen, die vom Arbeitsplatzabbau in den Wirtschaftssektoren mit niedriger Produktivität betroffen waren, wurden umgeschult, um die wachsende Arbeitsnachfrage in den aufstrebenden Sektoren zu decken.<sup>475</sup> So wird der große Beschäftigungserfolg des „schwedischen Modells“ bis zum Ende der 1980er Jahre häufig insbesondere dem Einsatz der aktiven Arbeitsmarktpolitik zugeschrieben.<sup>476</sup>

##### **5.1.4.1 Das Design der aktiven Arbeitsmarktpolitik**

Mit dem deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit zu Beginn der 1990er Jahre stieg auch die Anzahl der Teilnehmer an den Aktivierungsprogrammen rasch an. Die Teilnahme an einer Aktivierungsmaßnahme diente insbesondere der Einkommenssicherung und der Erneuerung des Versicherungsanspruchs. Die Einführung der so genannten „Aktivitätsgarantie“ (aktivitetsgaranti) im Jahr 2000 sollte diesem Fehlanreiz entgegenwirken.<sup>477</sup> Seither kann der Versicherungsanspruch nur über die Aufnahme einer regulären Beschäftigung wiedererlangt

---

<sup>472</sup> Vgl. Forslund, Krueger (2010), S. 182. Ein weiterer Unterschied ist, dass grundsätzlich alle Arbeitslosen einen Anspruch auf die Teilnahme haben, sobald sie die Zugangsvoraussetzungen erfüllen und einen Arbeitgeber gefunden haben, der zu einer Einstellung bereit ist. Für eine Teilnahme an den früheren Subventionsprogrammen war hingegen eine Zuweisung durch die Arbeitsbehörde erforderlich. Vgl. Swedish Fiscal Policy Council (2009), S. 163.

<sup>473</sup> Eine detaillierte Darstellung des Programms findet sich in Harbo Hansen (2011) und Arbetsförmedlingen (2010b).

<sup>474</sup> Vgl. Eichhorst, Konle-Seidl (2005), S. 14.

<sup>475</sup> Vgl. Calmfors et al. (2002), S. 4.

<sup>476</sup> Vgl. Anxo, Niklasson (2008), S. 6 f.

<sup>477</sup> Vgl. OECD (2003), S. 203.

werden. Gleichzeitig wurden die Aufwendungen für die bereitgestellten Maßnahmen sowie der potentielle Teilnehmerkreis drastisch reduziert.

Die Aktivitätsgarantie richtete sich ausschließlich an diejenigen Personen mit einem besonders hohen Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit. Am Ende der 300-tägigen Bezugsperiode stellte die Arbeitsvermittlung fest, ob die betreffende Person eigenständig in der Lage war, eine Beschäftigung aufzunehmen. Bei einer negativen Beurteilung entwickelte die Behörde in Zusammenarbeit mit dem Arbeitslosen einen persönlichen Aktionsplan, in dem die individuellen Fähigkeiten sowie die gewünschten Betätigungsfelder festgehalten wurden. Die Hilfestellungen seitens der Vermittlungsbehörde sollten ebenso möglichst konkret formuliert werden wie die Anforderungen an den Arbeitslosen, so z. B. das Ausmaß der verlangten geographischen und beruflichen Mobilität.<sup>478</sup>

Attestierte die Behörde dem Arbeitslosen hingegen ausreichende Qualifikationen, um selbständig eine neue Anstellung zu finden, so verlängerte sich die Bezugsdauer um weitere 300 Tage. Nach deren Ablauf wurde der Betreffende ebenfalls zur Vollzeitteilnahme an einem der verschiedenen Trainings- und Subventionsprogramme im Rahmen der Aktivitätsgarantie verpflichtet.<sup>479</sup>

Während der Teilnahme an der Aktivitätsgarantie erhielt ein Arbeitsloser eine finanzielle Unterstützung in der Höhe seines Versicherungsanspruchs. Mit einer Ablehnung der Teilnahme entfiel auch der Leistungsanspruch.<sup>480</sup>

Die öffentliche Arbeitsvermittlung ist die alleinige Zugangsbehörde für bedürftige Hilfeempfänger.<sup>481</sup> Sie erhielt im Jahre 2008 eine schlankere Struktur mit dem Ziel, einen effektiveren und kostengünstigeren Vermittlungsprozess gewährleisten zu können.<sup>482</sup>

#### 5.1.4.1.1 Job- und Entwicklungsgarantie

Im Juli 2007 wurde die Aktivitätsgarantie durch die so genannte „Job- und Entwicklungsgarantie“ (jobb- och utvecklingsgaranti) ersetzt. Die Reform war darauf ausgerichtet, der Langzeitarbeitslosigkeit frühzeitiger und entschiedener entgegenzuwirken. So sollte den betroffenen Personen durch strukturiert geplante Aktivitäten der schnellstmögliche Weg in die reguläre Beschäftigung gebahnt werden.<sup>483</sup>

---

<sup>478</sup> Vgl. Europäisches Beschäftigungsobservatorium (2001), S. 29.

<sup>479</sup> Vgl. Forslund (2008), S. 2 f.

<sup>480</sup> Vgl. Wadensjö (2009), S. 36.

<sup>481</sup> Vgl. Sproß, Lang (2008), S. 68.

<sup>482</sup> Seither ist das Land in vier geographische Arbeitsmarktgebiete gegliedert, welche wiederum in 68 regionale Bezirke mit insgesamt 320 lokalen Behördenstellen aufgeteilt sind.

<sup>483</sup> Vgl. Forslund (2008), S. 4.



Zur Teilnahme an dem Programm sind alle Erwerbslosen verpflichtet, deren Bezugsberechtigung für die Arbeitslosenversicherung abgelaufen ist.<sup>484</sup> Zudem werden alle nicht-versicherten Arbeitslosen einbezogen, die seit 14 Monaten oder länger bei der Arbeitsvermittlung als arbeitsuchend gemeldet sind. Der Beginn der Aktivierung setzt also im Vergleich zur Aktivitätsgarantie in vielen Fällen deutlich früher ein.<sup>485</sup> Der Erwerbslose hat keinen Anspruch auf eine Teilnahme, eine beidseitige Verpflichtung im Sinne des Fördern und Fordern kommt daher nicht zum Tragen.<sup>486</sup>

Die Teilnehmer an der Job- und Entwicklungsgarantie erhalten eine finanzielle Ausgleichszahlung entsprechend der Verordnung über die Aktivitätsunterstützung.<sup>487</sup> Die Ersatzrate für die Personen, die zuvor Leistungen der Arbeitslosenversicherung bezogen haben, beträgt 65 Prozent des zuletzt erzielten Bruttolohneinkommens. Der maximale Leistungssatz beträgt wiederum ca. 78,85 Euro (680 SEK) pro Tag. Die übrigen Teilnehmer erhalten einen Pauschalbetrag in Höhe von knapp 26 Euro (223 SEK) pro Tag.<sup>488</sup>

Die Job- und Beschäftigungsgarantie ist in drei Stufen unterteilt.<sup>489</sup> In der ersten Phase, die maximal 150 Tage andauert, werden die Aktivitäten in einem individuellen Aktionsplan festgelegt. Im Mittelpunkt stehen dabei Arbeitmarktschulungen, die die Jobsuche unterstützen und verbessern helfen sollen. In der zweiten Phase wird dem Erwerbslosen die Teilnahme an einem der verschiedenen Arbeitsmarktprogramme, wie z. B. den Arbeitspraktika, zugewiesen. Hat die betroffene Person auch nach dieser 300 Tage währenden Stufe noch keine feste Anstellung aufnehmen können, soll ihr – den individuellen Fähigkeiten entsprechend – eine längerfristige gemeinnützige Arbeitsstelle angeboten werden. Der Arbeitgeber hat weder Lohnkosten noch Sozialbeiträge zu zahlen.<sup>490</sup> Die Teilnehmer dürfen keine Tätigkeit ausführen, die unter normalen Umständen von regulär Beschäftigten ausgeübt wird.<sup>491</sup> Auch während dieser Beschäftigung wirkt die Arbeitsvermittlung unterstützend bei der Jobsuche, um einen möglichen „Locking-in“-Effekt einzudämmen.<sup>492</sup>

Wird die Teilnahme an einer Aktivität oder auch ein geeignetes Jobangebot ohne triftigen Grund abgelehnt, verfällt der Anspruch auf die Aktivitätsunterstützung. In diesem Fall stellt die Sozialhilfe das letzte finanzielle Auffangnetz dar.

---

<sup>484</sup> Die Eltern von minderjährigen Kindern haben das Wahlrecht, ihre Anspruchsdauer von 300 Tagen zunächst um weitere 150 Tage zu verlängern oder ebenfalls direkt am Programm zu partizipieren.

<sup>485</sup> Vgl. Swedish Fiscal Policy Council (2009), S. 163.

<sup>486</sup> Vgl. Sproß, Lang (2008), S. 72.

<sup>487</sup> Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd.

<sup>488</sup> Vgl. Arbetsförmedlingen (2012a).

<sup>489</sup> Vgl. Swedish Fiscal Policy Council (2009), S. 176 ff.

<sup>490</sup> Vgl. Harbo Hansen (2011), S. 39.

<sup>491</sup> Vgl. Kullander, Björnberg (2011).

<sup>492</sup> Vgl. Swedish Government (2008), S. 58.

#### 5.1.4.1.2 Die Jobgarantie für Jugendliche

Seit dem Jahr 1984 existieren in Schweden gesonderte Aktivierungsprogramme für Jugendliche. Diese zeichnen sich in erster Linie durch die besondere Auswahl an Ausbildungsangeboten sowie durch den zeitlich vorgezogenen Beginn der Maßnahmen aus. Auf der Basis enttäuschender Evaluierungsergebnisse<sup>493</sup> wurden im Dezember 2007 die kommunalen Jugendmaßnahmen sowie die seit 1998 geltende „Jugendgarantie“ durch eine einheitliche, so genannte „Jobgarantie für Jugendliche“ (Jobbgaranti för ungdomar) ersetzt. Fortan liegt ein wesentlich stärkeres Gewicht auf einer intensiven Jobsuche.<sup>494</sup>

Zur Teilnahme an der Jobgarantie sind alle Personen im Alter zwischen 16 und 25 Jahren verpflichtet, die seit drei Monaten bei der Arbeitsvermittlung als arbeitsuchend gemeldet sind.<sup>495</sup> Sie sollen für zunächst weitere drei Monate intensiv bei der Suche nach einer Ausbildungs- oder Arbeitsstelle unterstützt werden. Bleibt die Jobsuche auch innerhalb dieser Phase erfolglos, werden die Jugendlichen in verschiedenen Praktikums- oder Ausbildungsprogrammen untergebracht, um ihnen praktische Erfahrungen am Arbeitsplatz zu ermöglichen.<sup>496</sup> Der junge Arbeitslose ist weiterhin verpflichtet, regelmäßig Rechenschaft abzulegen über seine Suchaktivitäten, die während dieser Stufe mindestens vier Stunden in der Woche betragen sollte.<sup>497</sup> Insgesamt ist die Jobgarantie für Jugendliche auf eine Dauer von maximal 15 Monaten begrenzt.

Die Vergütung für die jungen Teilnehmer an der Jobgarantie richtet sich nach dem Alter, der Schulausbildung und den möglicherweise bereits erworbenen Ansprüchen auf die Arbeitslosenversicherung. Jugendliche unter 18 Jahren ohne Versicherungsanspruch erhalten keinerlei Ausgleichszahlungen. Diejenigen Teilnehmer, die das 18. Lebensjahr erreicht haben, jedoch für die Versicherungsleistungen nicht bezugsberechtigt sind, erhalten die so genannte „Entwicklungsunterstützung“ (Utvecklingsersättning) in Höhe von gut 16 Euro (140 SEK) täglich. Eine Ausnahme dieser Regel sind arbeitslose Personen, die zwischen 18 und 20 Jahre alt sind und die Sekundarstufe II nicht abgeschlossen haben. Sie erhalten lediglich ca. 5,55 Euro (48 SEK) pro Tag.<sup>498</sup>

Junge Arbeitslose mit einem Anspruch auf Versicherungsleistungen erhalten die so genannte „Aktivitätsunterstützung“ (Aktivitetsstöd). Sie erhalten nur in den ersten 100 Tagen der Arbeitslosigkeit 80 Prozent ihres vorherigen Bruttogehaltes, anschließend für weitere 100

---

<sup>493</sup> Z. B. Forslund, Nordström Skans (2006), Calmfors et al. (2004a).

<sup>494</sup> Vgl. Forslund (2008), S. 4 f.

<sup>495</sup> Vgl. Swedish Fiscal Policy Council (2009), S. 181.

<sup>496</sup> Vgl. OECD (2008b), S. 114.

<sup>497</sup> Vgl. Swedish Fiscal Policy Council (2009), S. 181.

<sup>498</sup> S. Arbetsförmedlingen (2012b).

Tage 70 Prozent und ab dem 201. Tag nur noch 65 Prozent. Insgesamt ist das finanzielle Absicherungsniveau derart ausgestaltet, dass ein Studium im normalen Ausbildungssystem in jeder Phase großzügiger staatlich unterstützt wird als die Arbeitslosigkeit.<sup>499</sup>

#### **5.1.4.2 Die Anreizwirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik**

Angesichts der negativen Arbeitsmarktentwicklung in den 1990er Jahren erscheint es geboten, die Potentiale der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht überzubewerten. Um die wachsende Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, wurden die Programme während der Rezession massiv ausgeweitet. So stieg die Teilnehmerzahl in den Trainingsmaßnahmen zwischen 1990 und 1992 von etwa 0,8 auf knapp 2 Prozent der Erwerbsbevölkerung. Der Zahl der Arbeitslosen in subventionierter Beschäftigung stieg von 0,2 Prozent 1990 auf über 2,5 Prozent 1994.<sup>500</sup> Insgesamt nahmen im Jahr 1994 über 5 Prozent der Erwerbsbevölkerung an einer Aktivierungsmaßnahme teil.<sup>501</sup>

Mit der Partizipation an einem Aktivierungsprogramm war es den versicherten Arbeitslosen bis zum Jahr 2000 möglich, die gesetzliche Leistungsdauer der Arbeitslosenversicherung praktisch unbegrenzt zu verlängern.<sup>502</sup> Als Indiz für die Existenz eines solchen Drehtüreffekts können die Berechnungen von Forslund, Krueger (2010) herangezogen werden. Die Autoren kalkulieren anhand von Registerdaten die durchschnittliche *tatsächliche* Arbeitslosigkeitsdauer und stellen sie der durchschnittlichen Dauer der *registrierten (offenen)* Arbeitslosigkeit gegenüber. Während die durchschnittliche Dauer der *registrierten (offenen)* Arbeitslosigkeit im Jahr 2000 bei lediglich etwa 100 Tagen lag, stieg die errechnete *tatsächliche* Arbeitslosigkeitsdauer zwischen 1994 und 2000 im Durchschnitt von etwa 400 auf ca. 700 Tage. Folglich scheint der Effekt der Aktivierungspolitik auf die Arbeitslosigkeitsdauer vornehmlich statistischer Natur gewesen zu sein, indem die Programme die Phasen der offenen Arbeitslosigkeit nur temporär unterbrechen konnten. Dass die Aktivierungsprogramme systematisch eingesetzt wurden, um das Einkommen der Arbeitslosen abzusichern, bestätigen auch die älteren empirischen Ergebnisse von Sianesi (2004), Regnér (2002) und Harkman (2002).

Der Drehtüreffekt gilt als eine wichtige Ursache für die enttäuschenden Beschäftigungsergebnisse der schwedischen Aktivierungspolitik in den 1990er Jahren. Calmfors et al. (2004a) schließen ihre umfassende Literaturdiskussion mit dem Fazit ab, dass die Programme weder die Effizienz der Matching-Prozesse verbessern noch das

---

<sup>499</sup> Vgl. Swedish Government (2008), S. 60.

<sup>500</sup> Vgl. Forslund, Krueger (2010), S. 174.

<sup>501</sup> Vgl. Swedish Fiscal Policy Council (2009), S. 168 ff. und Forslund, Krueger (2010), S. 161.

<sup>502</sup> Vgl. Harbo Hansen (2011), S. 7 und Forslund, Krueger (2010), S. 174.

Arbeitslosigkeitsniveau signifikant senken konnten. Während mikroökonomische Studien zeigen, dass die Trainingsmaßnahmen den Übergang in die Erwerbstätigkeit kaum unterstützen konnten, deuten makroökonomische Studien darauf hin, dass die subventionierten Beschäftigungsprogramme signifikante Verdrängungseffekte erzeugten. Anstatt einen Anreiz zur Lohnzurückhaltung zu setzen, erhöhten die Maßnahmen den Lohndruck sogar tendenziell.

Zwischen 1990 und 1998 war die Langzeitarbeitslosigkeit von 12 auf 33 Prozent angestiegen.<sup>503</sup> Die im Jahr 2000 eingeführte Aktivitätsgarantie sollte dieser Entwicklung mit einer systematischen Erfassung der Arbeitslosen entgegenwirken. Der inhaltliche Schwerpunkt der Aktivierung lag fortan auf intensivierten Betreuungs-, Vermittlungs- und Suchprozessen. Nachdem empirische Studien auch der Aktivierungsgarantie eher enttäuschende Resultate bezüglich der Eingliederung von Langzeitarbeitslosen bescheinigt hatten, wurde sie im Juli 2007 von der Job- und Entwicklungsgarantie abgelöst.<sup>504</sup>

Insgesamt können die jüngeren empirischen Ergebnisse nicht belegen, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik die Arbeitslosigkeit (über den statistischen Effekt hinaus) reduziert hat.<sup>505</sup>

### **5.1.5 Die künstliche Verknappung des Arbeitsangebots**

Bei der Analyse schwedischer Arbeitsmarktdaten ist die außerordentlich hohe Zahl von Beziehern des schwedischen Krankengelds auffallend. In den 1990er Jahren zeichnete die Zahl eine deutlich prozyklische Entwicklung. Während des schweren Wirtschaftseinbruchs rückläufig, setzte ab 1998 ein massiver Anstieg ein. Innerhalb von fünf Jahren stieg der Anteil der Personen, die für eine vollständige Woche krankheitsbedingt abwesend waren, von 2,5 auf über 4 Prozent der Beschäftigten an. Seit dem Erreichen des Rekordstands im Jahr 2002 ist die krankheitsbedingte Abwesenheit kontinuierlich rückläufig. Im internationalen Vergleich befindet sie sich dennoch weiterhin auf einem relativ hohen Niveau.<sup>506</sup>

Die krankheitsbedingte Abwesenheit führt unmittelbar zu einer Angebotsverknappung auf dem Arbeitsmarkt. Allerdings ist die Sozialleistung während des hier zugrundeliegenden Beobachtungszeitraums nicht arbeitsmarktpolitisch motiviert eingesetzt worden. So wurden die Leistungen des Krankengelds im Beobachtungszeitraum nicht ausgedehnt, um einen finanziellen Anreiz für einen Arbeitsmarktausstieg zu schaffen. Auf der anderen Seite scheiterten tiefgehende und dauerhafte Leistungseinschnitte am Widerstand der Sozialpartner. Ein weiteres Indiz gegen einen gezielten arbeitsmarktpolitischen Einsatz ist der prozyklische

---

<sup>503</sup> S. Abb. 3.2.

<sup>504</sup> Vgl. Swedish Fiscal Policy Council (2009), S. 176.

<sup>505</sup> Vgl. auch Forslund (2009), S. 12 f.

<sup>506</sup> Vgl. Calmfors (2012), S. 14 und OECD (2009c), S. 9 ff.

Verlauf der Bezieheranzahl zwischen 1990 und 2005. Zudem kann der 2002 einsetzende kontinuierliche Rückgang nicht auf reformierte Leistungssätze zurückgeführt werden. Eine umfassende Neuordnung des Krankengelds erfolgte erst in den Jahren 2007 und 2008.<sup>507</sup> Deshalb bleibt das Krankengeld mitsamt seiner verschiedenen Dimensionen und Reformen an dieser Stelle unberücksichtigt.

## **5.1.6 Das Lohnverhandlungssystem**

### **5.1.6.1 Das Design des Lohnverhandlungssystems**

Das schwedische Tarifsysteem hat tiefe historische Wurzeln. Die Dachverbände von Arbeitgebern und Gewerkschaften vereinbarten im Jahr 1938 in dem „Abkommen von Saltsjöbaden“ eine gemeinsame Verhandlungsordnung, um staatlichen Eingriffen in die Fragen der Lohnsetzung und der Ausgestaltung des Arbeitsumfeldes vorzubeugen.<sup>508</sup> Die Tarifverhandlungen, die auf zentraler Ebene angesiedelt und einer solidarischen Lohnpolitik verschrieben waren, entwickelten sich Anfang der 1950er Jahre zu einem zentralen Baustein des Rehn-Meidner-Modells.

Mit dem Zusammenbruch der Lohnverhandlungen im Jahr 1983 geriet das schwedische Konzertierungsmodell in eine tiefe Krise, die bis in die 1990er Jahre hineinreichte. Diese Periode war geprägt von einer fortschreitenden Dezentralisierung, einem hohen und unkoordinierten Lohnwachstum sowie einer massiven Streikwelle.<sup>509</sup> Die entstandene Lohn-Preis-Spirale konnte nur mit einer staatlichen Intervention in die Verhandlungen durchbrochen werden. Die sozialdemokratische Regierung setzte im Jahr 1990 eine Kommission ein, deren Einigungsvorschlag zur Lohnzurückhaltung für den Zeitraum von 1991 bis 1993 schließlich von den Sozialpartnern akzeptiert wurde.<sup>510</sup>

#### **5.1.6.1.1 Die Rolle der Gesetzgebung und das Drohpotential des Staates**

Die Annahme der politischen Kompromissvorlage stellt bis heute eine historische Ausnahme dar. Die Verhandlungen zwischen den schwedischen Sozialpartnern unterliegen der gesetzlichen Tarifautonomie, die Politik besitzt keine direkten Eingriffsrechte.

Zur Gewährleistung eines effizienten Verhandlungsprozesses wurde im Jahr 2000 ein staatliches Vermittlungsinstitut (Medlingsinstitutet) gegründet. Es ist gesetzlich beauftragt, Arbeitskonflikte zu schlichten, eine gut funktionierende Lohnbildung zu fördern und die

---

<sup>507</sup> S. hierzu OECD (2009c).

<sup>508</sup> Vgl. Jochem (2003), S. 116 und Köhler (2007), S. 400.

<sup>509</sup> Vgl. Anxo, Niklasson (2008), S. 7 f.

<sup>510</sup> Vgl. Elvander (2002), S. 199.

offizielle schwedische Lohnstatistik zu führen.<sup>511</sup> Die Behörde unterstützt die Sozialpartner, rechtzeitig vor dem Auslaufen eines Tarifvertrags eine neue Vereinbarung abzuschließen. Sie soll mit statistischen Informationen die Verbände dazu anhalten, die Auswirkungen ihrer Verhandlungsergebnisse im gesamtwirtschaftlichen Kontext zu sehen. Insbesondere sollen die Kosten der realen Lohnsteigerungen nicht das Niveau in den bedeutenden Wettbewerbsländern übersteigen.<sup>512</sup>

#### 5.1.6.1.2 Der Organisationsgrad der Sozialpartner

##### Arbeitnehmer

Die schwedischen Gewerkschaftsverbände gliedern sich nach Berufsgruppen und haben traditionell einen hohen Organisationsgrad. Im Jahr 2011 waren 71 Prozent aller Beschäftigten Mitglied in einer Gewerkschaft.<sup>513</sup> Die Dachorganisationen von *Arbeitern* (LO), *Angestellten* (TCO) und *Akademikern* (SACO) vereinten zusammen 53 Einzelgewerkschaften mit insgesamt ca. 3,3 Millionen Mitgliedern aus dem öffentlichen und privaten Sektor.<sup>514</sup>

##### Die Arbeitgeber

Der Dachverband der privaten schwedischen Unternehmen (SN) vertrat in 2011 die Interessen von 49 Einzelverbänden mit insgesamt knapp 60.000 Mitgliedsunternehmen aus der Privatwirtschaft. In diesen Betrieben waren ca. 1,7 Millionen Arbeitnehmer beschäftigt.<sup>515</sup> Insgesamt arbeiten 80 Prozent der im Privatsektor Beschäftigten bei einem Arbeitgeber, der Mitglied in einer Arbeitgeberorganisation ist.<sup>516</sup> Die beiden Arbeitgeberverbände im öffentlichen Dienst (Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) und Arbetsgivarverket) vertreten die Kommunen und die staatlichen Behörden mit insgesamt ca. 1,3 Millionen Beschäftigten.<sup>517</sup>

#### 5.1.6.1.3 Der Prozess der Lohnfindung

Um einen Branchentarifvertrag mit dem zuständigen Arbeitgeberverband aushandeln zu können, schließen sich die Berufsgewerkschaften zu einem Verhandlungskartell

---

<sup>511</sup> Vgl. Swedish National Mediation Office (2010), S. 6.

<sup>512</sup> Vgl. ebd., S. 7 f.

<sup>513</sup> Vgl. Medlingsinstitutet (2012), S. 35 f.

<sup>514</sup> Vgl. ebd., S. 29.

<sup>515</sup> Vgl. ebd., S. 26.

<sup>516</sup> Im öffentlichen Sektor beträgt der Anteil 100 Prozent. Insgesamt ergibt sich daraus ein Anteil von 87 Prozent an allen Beschäftigten. Vgl. ebd., S. 35.

<sup>517</sup> Vgl. ebd., S. 26.

zusammen.<sup>518</sup> Die Laufzeit der Tarifverträge in der Privatwirtschaft beträgt in der Regel drei Jahre.<sup>519</sup>

### Die „Vereinbarung zur industriellen Entwicklung und Lohnbildung“ von 1997

Die hohe Preis- und Lohninflation, die rasant steigende Arbeitslosenquote sowie die deutlichen Zunahme von Arbeitskämpfen erzeugten Anfang der 1990er Jahre einen hohen politischen Druck auf die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände. Daraufhin entwickelten die Sozialpartner des industriellen Sektors die gemeinsame Zielsetzung, das erodierende schwedische Tarifmodell auf ein neues Regelfundament zu stellen. Dies gelang im März 1997 mit der „Vereinbarung zur industriellen Entwicklung und Lohnbildung“, die von zwölf Arbeitgeberverbänden und sechs Gewerkschaften unterzeichnet wurde.<sup>520</sup>

Die Tarifpartner erklärten darin die gemeinsame Absicht, mithilfe einer gefestigten industriellen Entwicklung und einer gesteigerten Wettbewerbsfähigkeit die Grundlage dafür zu schaffen, die Arbeitslosigkeit zu senken und ein hohes Beschäftigungsniveau sowie einen soliden Lohnanstieg zu gewährleisten.<sup>521</sup> Dem Abkommen zugrunde lag die Einsicht, dass die schwedische Industrie – und damit ein wichtiger Teil der schwedischen Wirtschaft – einem deutlich gewachsenen internationalen Wettbewerbsdruck ausgeliefert war.<sup>522</sup> Die Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, darunter insbesondere die weltweite Deregulierung des Kapitalverkehrs und die Gründung der Europäischen Währungsunion, führten die Sozialpartner zu dem Schluss, dass „die Lohnsetzung in Schweden mit der Aufrechterhaltung einer starken konkurrenzfähigen Position vereinbar sein muss“<sup>523</sup>. So sollten sich die Lohnsteigerungen im industriellen Sektor fortan verstärkt an der durchschnittlichen Entwicklung in den europäischen Wettbewerbsländern orientieren.<sup>524</sup>

Die „Vereinbarung zur industriellen Entwicklung und Lohnbildung“ hatte eine besondere Vorbildfunktion für viele andere Wirtschaftsbereiche. Nach den zuvor jahrelang unkoordinierten Verhandlungsrunden übernahm der Industriesektor eine normierende Funktion für die gesamte schwedische Wirtschaft.<sup>525</sup> Die vereinbarten Lohnsteigerungen in

---

<sup>518</sup> Vgl. Swedish National Mediation Office (2010), S. 2.

<sup>519</sup> Vgl. Sveriges Riksbank (2010), S. 51.

<sup>520</sup> Vgl. Calmfors (2012), S. 21. Diese Einigung wird in ihrer Bedeutung durchaus mit dem „Saltsjöbaden-Abkommen“ verglichen. Vgl. Elvander (2002), S. 197.

<sup>521</sup> Vgl. ALMEGA (1999), S. 2.

<sup>522</sup> Im Jahr 2008 waren knapp 28 Prozent der in der Privatwirtschaft Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe tätig. Vgl. OECD (2012a), S. 85.

<sup>523</sup> Ebd. S. 5.

<sup>524</sup> Vgl. Anxo, Niklasson (2006), S. 361 f. Darüber hinaus institutionalisierte das Abkommen für die zukünftigen Tarifrunden im Industriebereich ein neues Verhandlungs- und Streitbeilegungsverfahren. Über dessen Einhaltung wacht ein neu berufenes „Industrielles Komitee“.

<sup>525</sup> Vgl. Calmfors (2012), S. 9.

der Metall- oder Maschinenbauindustrie bilden seither den Richtwert für die gesamte Verhandlungsrunde.<sup>526</sup> Die in den Branchentarifverträgen enthaltenen Rahmenbedingungen werden häufig auf Betriebsebene detailliert ausgestaltet.

#### Die Ebene der Lohnverhandlungen (Zentralisierungsgrad)

Unter der Prämisse einer solidarischen Lohnpolitik („Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“) fanden die Lohnverhandlungen in Schweden bis 1983 auf nationaler Ebene statt. Auf den massiven Druck der schwedischen Arbeitgeberverbände hin, die die Möglichkeit einforderten, mit der Nutzung von Lohndifferenzialen auf den wirtschaftlichen und technologischen Strukturwandel reagieren zu können, wurden die Verhandlungsprozesse dezentralisiert.<sup>527</sup> Die seither auf der Sektorebene ausgehandelten Tarifverträge setzen in einem zunehmenden Maße lediglich die Rahmenbedingungen fest und lassen einen wachsenden Spielraum für die Sozialpartner auf Unternehmensebene, die Inhalte den örtlichen Gegebenheiten anzupassen und flexibel auszugestalten.<sup>528</sup> Für die Gewerkschaften ist diese Entwicklung aufgrund ihres hohen Organisationsgrades und ihrer umfangreichen Mitspracherechte in den einzelnen Betrieben akzeptabel.<sup>529</sup>

Der Grad der Dezentralisierung variiert stark, sowohl zwischen den einzelnen Wirtschaftsbranchen als auch zwischen den einzelnen Berufsgruppen.<sup>530</sup> In 2011 waren insgesamt 90 Prozent aller Beschäftigten von Verträgen erfasst, die eine betriebliche Anpassung der Lohnverteilung erlauben.<sup>531</sup>

Die verstärkte Verhandlungskoordination wird folglich durch eine fortschreitende Dezentralisierung begleitet. Diese Kombination, die in der wissenschaftlichen Literatur als „negotiated flexibility“<sup>532</sup> bezeichnet wird, ermöglicht es einerseits, die Lohnhöhe auf Unternehmensebene variabel auszugestalten. Andererseits soll sie die negativen Beschäftigungseffekte internalisieren, die durch überhöhte Lohnabschlüsse auf der betrieblichen Ebene entstehen können.

#### 5.1.6.1.4 Der gesetzliche Mindestlohn

In Schweden gibt es keinen gesetzlichen Mindestlohn. Die vielzähligen tarifvertraglichen Mindestlöhne werden im Kontext institutioneller Interaktionen diskutiert (Unterabschnitt 5.2.1).

---

<sup>526</sup> Vgl. EIRO (2007), S. 6.

<sup>527</sup> Vgl. Thornqvist (1999), S. 72 f.

<sup>528</sup> Vgl. Calmfors et al. (2007), S. 86.

<sup>529</sup> Vgl. Anxo, Niklasson (2006), S. 367.

<sup>530</sup> Vgl. Fredriksson, Topel (2010), S. 95.

<sup>531</sup> Vgl. Medlingsinstitutet (2012), S. 144 f.

<sup>532</sup> Anxo, Niklasson (2008), S. 9.



### 5.1.6.2 Die Anreizwirkungen des reformierten Lohnverhandlungssystems

Nach dem Austritt der industriellen Tarifpartner aus den zentralisierten Tarifverhandlungen 1983 lagen die nominalen Lohnwachstumsraten zum Teil deutlich über 7 Prozent (s. Abbildung 5.1). Es entwickelte sich eine Lohn-Preis-Spirale mit einem moderaten Reallohnwachstum.

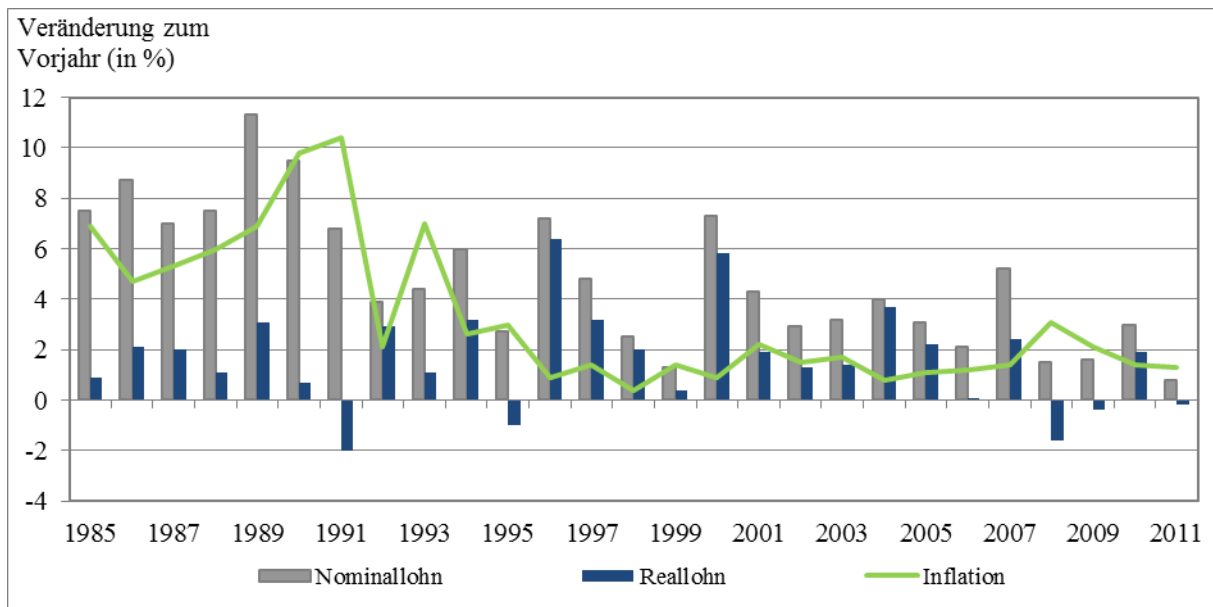


Abbildung 5.1: Entwicklung der Nominal- und Reallöhne sowie der Inflation

Anmerkungen: Veränderungen zum Vorjahr in Prozent. Der Nominallohn umfasst die gesamte Vergütung eines Arbeitnehmers für die geleistete Arbeit. Dazu gehören Löhne und Gehälter, Sachleistungen und die Sozialbeiträge des Arbeitgebers.

Datenquelle: European Commission (2012b).

Mit der „Vereinbarung zur industriellen Entwicklung und Lohnbildung“ und der Gründung des Vermittlungsinstituts unterlag das Tarifsystem in den Jahren 1997 und 2000 wichtigen Änderungen. Eine Analyse des schwedischen Konjunkturinstituts zeigt, dass sich die branchenspezifischen Lohnsteigerungen über den Zeitraum von 1998 bis 2011 kaum unterscheiden.<sup>533</sup> Diese Beobachtung deutet darauf hin, dass sich die nicht-industriellen Branchen in ihrer Lohnbildungspraxis tatsächlich am Exportsektor orientiert haben. Ob die „Industrielle Vereinbarung“ jedoch zu einem beschäftigungsfreundlicheren Lohnwachstum beigetragen hat, lässt sich kaum identifizieren, da die Tarifergebnisse, die ohne die Vereinbarung erzielt worden wären, nicht beobachtet werden können. Die Entwicklung des jährlichen Lohnwachstums kann lediglich Indizien liefern, die mit Vorsicht zu interpretieren sind (Abbildung 5.1). Verglichen mit der Entwicklung während der 1980er Jahre scheinen die koordinierten Lohnverhandlungen ein deutlich reduziertes Wachstum der Nominallöhne zu

<sup>533</sup> Vgl. Konjunkturinstitutet (2012a), S. 27 f. Während die zentral vereinbarten Abschlüssen größere Schwankungen aufwiesen, haben die Lohnanpassungen auf Unternehmensebene die Unterschiede zwischen den Branchen weitgehend kompensiert.

begünstigen und mit einer geringeren Inflationsrate vereinbar zu sein.<sup>534</sup> Zwar ist bereits seit Beginn der 1990er Jahre eine leichte Tendenz zu niedrigeren jährlichen Wachstumsraten beobachtbar, die jedoch auch vor dem Hintergrund des massiven Arbeitslosigkeitsanstiegs in der damaligen Bankenkrise zu sehen ist.<sup>535</sup>

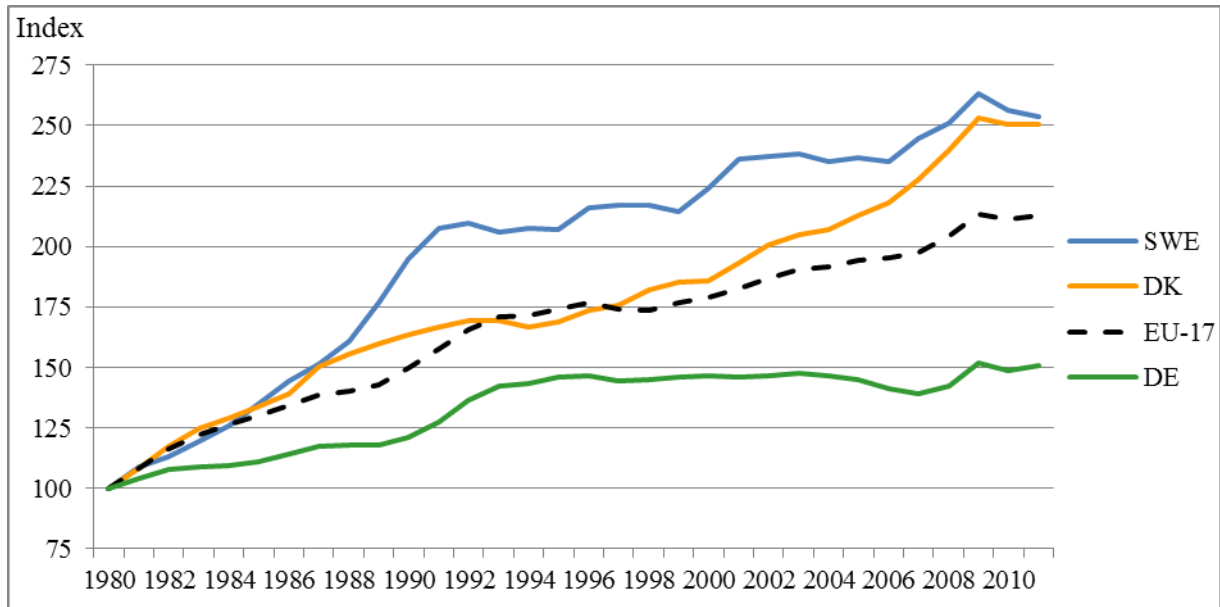


Abbildung 5.2: Entwicklung der Lohnstückkosten in Schweden und den Wettbewerbsländern seit 1980  
Anmerkungen: Die jährlichen Lohnstückkosten bemessen die durchschnittlichen Arbeitskosten pro Produktionseinheit. Sie werden kalkuliert als das Verhältnis der gesamten Arbeitskosten zum realen Output. Basisjahr 1980 = 100. Daten für die Gesamtwirtschaft.

Datenquelle: OECD Online Database.

Ein Vergleich der Lohnstückkosten zeigt, dass die schwedische Gesamtwirtschaft seit 1990 ihren internationalen Wettbewerbsnachteil reduzieren konnte (Abbildung 5.2). Die weitgehend stabilen Steigerungsraten in den Zeiträumen von 1990 bis 1999 sowie von 2001 bis 2006 können als Indiz für eine maßvolle Lohnpolitik gelten, die in einem beschäftigungsfreundlichen Verhältnis zum Produktivitätswachstum steht. Aber auch die Analyse der Lohnstückkosten ermöglicht es nicht, die Beschäftigungswirkung der „Industriellen Vereinbarung“ exakt zu quantifizieren. Zwar zeigt sich Calmfors (2008) angesichts der unerwartet hohen Produktivitätszuwächse zurückhaltend, ob der Verdienst der Vereinbarung nicht überschätzt wird. Holmlund (2009), Fredriksson, Topel (2010) und das schwedische Konjunkturinstitut (Konjunkturinstitutet (2012a) und (2011)) führen die verstärkte Koordination hingegen als einen plausiblen Erklärungsfaktor für einen seit 1997 signifikant reduzierten Lohndruck an.

<sup>534</sup> Vgl. Calmfors (2008), S. 7 f.

<sup>535</sup> Als ursächlich gilt neben der verschlechterten Arbeitsmarktsituation auch eine politische Stabilitätsinitiative. Dazu zählt insbesondere der Wechsel zu einer stabilitätsorientierten Geldpolitik mit einer unabhängigen Zentralbank und einem Inflationsziel. Vgl. Holmlund (2009), S. 112 ff.

## **5.2 Die Interaktionen der schwedischen Arbeitsmarktinstitutionen**

Um ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau gewährleisten zu können, darf der institutionelle Rahmen des Arbeitsmarktes weder auf die Nachfrage noch auf das Angebot von Arbeit wesentliche Hemmnisse entfalten. Die Interaktionen einzelner Arbeitsmarktinstitutionen und ihre ökonomischen Anreizeffekte werden zunächst getrennt für beide Marktseiten diskutiert. Nachfrageseitig liegt der Fokus auf der Struktur des Tariffsystems, den branchenweiten Mindestlöhnen und dem Kündigungsschutz (Unterabschnitt 5.2.1). Angebotsseitig wird das Zusammenspiel von Arbeitslosenversicherung und aktivierender Arbeitsmarktpolitik näher beleuchtet (Unterabschnitt 5.2.2). Bereits an dieser Stelle soll darauf hingewiesen werden, dass die Vielzahl der potentiellen Wirkungskanäle kaum vollständig zu erfassen ist. Daher sind auch die hier als besonders relevant eingestuften Wechselwirkungen mit Vorsicht zu interpretieren.<sup>536</sup>

Im Unterabschnitt 5.2.3 wird das Zusammenspiel von Arbeitsangebot und –nachfrage diskutiert. Ein gesonderter Schwerpunkt liegt auf der Neuordnung des schwedischen Gent-Systems aus den Jahren 2007 und 2008. Die Reform steht beispielhaft für den politischen Versuch, gezielt einen Interaktionseffekt zwischen der Arbeitslosenversicherung und dem Lohnverhandlungssystem zu nutzen, um das Beschäftigungswachstum zu fördern.

### **5.2.1 Die Interaktionen auf der Nachfrageseite**

Die schwedischen Gewerkschaften verfügen mit ihrem hohen Organisationsgrad über eine außerordentlich starke Verhandlungsmacht. Ein wichtiger Faktor für den hohen Zuspruch ist – trotz formaler Unabhängigkeit – die Verantwortung der Gewerkschaften in der Organisation der Arbeitslosenversicherung (Gent-System). Dies verdeutlicht auch der drastische Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrads, der in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit der Finanzreform in der Arbeitslosenversicherung zu beobachten war. Während im Oktober 2006 noch 77 Prozent aller Beschäftigten Mitglied in einer Gewerkschaft waren, sank der Anteil im Jahr 2007 auf 73 Prozent.<sup>537</sup>

Die Gewerkschaftsmacht wird zusätzlich gefestigt durch den tarifvertraglichen Abdeckungsgrad, der sich seit Mitte der 1990er Jahre auf konstant hohem Niveau befindet: Etwa 91 Prozent aller abhängig Beschäftigten unterliegen den Bestimmungen eines

---

<sup>536</sup> S. auch Calmfors et al. (2007), S. 103.

<sup>537</sup> Vgl. Medlingsinstitutet (2012), S. 35 f. Auch die zum Jahr 2007 abgeschaffte steuerliche Abzugsfähigkeit von 25 Prozent der Gewerkschaftsbeiträge schwächte den Anreiz, einer Arbeitnehmerorganisation beizutreten. Vgl. Kjellberg (2011), S. 68.

Tarifvertrags.<sup>538</sup> Während die Tarifverträge 87 Prozent der Beschäftigten in der Privatwirtschaft erfassen, ist der öffentliche Dienst vollständig abgedeckt. Da keinerlei gesetzliche Mechanismen existieren, die eine Allgemeinverbindlichkeit von Tarifabschlüssen herbeiführen können, ist der hohe Tarifbindungsgrad in erster Linie auf den hohen Organisationsgrad beider Sozialpartner zurückzuführen.<sup>539</sup> Darüber hinaus sind die Gewerkschaften bestrebt, mit den Unternehmen, die nicht in einem Verband organisiert sind, einen Anerkennungstarifvertrag (hängavtal) zu vereinbaren. Sollte sich der einzelne Arbeitgeber einer Verhandlung oder Einigung verweigern, können die Gewerkschaften das Unternehmen mit der Hilfe von Solidaritätsstreiks boykottieren, um die Übernahme der sektorspezifisch geltenden tarifvertraglichen Inhalte zu erzwingen.<sup>540</sup>

Des Weiteren erzeugt die Bruttoersatzrate der Arbeitslosenversicherung in Höhe von 80 Prozent des vorherigen Erwerbseinkommens einen hohen Reservationslohn der Versicherten. Aufgrund der gesetzlichen Leistungsobergrenze konzentriert sich das Problem des „Moral Hazard“ allerdings vorwiegend auf die gering qualifizierten Arbeitslosen. Darüber hinaus stärkt das Anstellungsschutzgesetz die Verhandlungsposition der dienstälteren Beschäftigten, deren Arbeitsverhältnisse der „Last-in-First-out“-Regel unterliegen.

Aus arbeitsmarkttheoretischer Perspektive erzeugt dieser institutionelle Rahmen einen hohen Lohndruck in den Tarifverhandlungen, in denen der Tariflohn bestimmt wird, der wiederum die unternehmerische Arbeitsnachfrage determiniert. Ob die starke Insider-Macht tatsächlich zu einem Gleichgewicht mit hohem Lohnwachstum und geringer Beschäftigung führt, ist nicht zuletzt abhängig von der Ausgestaltung des Tarifsystems. So ist es denkbar, dass die in der jüngeren Vergangenheit veränderten Stellschrauben im schwedischen Verhandlungsmodell – neben der verstärkten Koordinierung auch die zunehmende Dezentralisierung – die tendenziell negativen Beschäftigungseffekte der genannten Institutionen kompensiert haben und somit die Arbeitsmarktentwicklung seit 1997 positiv beeinflussen konnten.

### **5.2.1.1 Die Dezentralisierung der Lohnverhandlungen und die tarifvertraglichen Mindestlöhne**

Parallel zur verstärkten Koordination, die bereits in Unterabschnitt 5.1.6 diskutiert wurde, bieten die Branchentarifverträge wachsende Freiräume für die Sozialpartner auf Betriebsebene, die endgültige Lohnsetzung an die lokalen Gegebenheiten anzupassen. So

---

<sup>538</sup> Im privaten Sektor beträgt der Anteil 87 Prozent, während der öffentliche Sektor vollumfänglich von Tarifverträgen abgedeckt ist.

<sup>539</sup> Vgl. Medlingsinstitutet (2012), S. 34.

<sup>540</sup> Vgl. Lismoen (2006), S. 218.

stieg der Anteil der privatwirtschaftlich beschäftigten Arbeitnehmer, deren Branchenabschlüsse keine Vorgaben für die Lohnverteilung enthielten, zwischen 2001 und 2011 von 27 auf 39 Prozent.<sup>541</sup> Den Unternehmen bietet sich nicht zuletzt die Möglichkeit, die Vergütung verstärkt an der individuellen Produktivität auszurichten.<sup>542</sup> Eine höhere Lohnflexibilität und die zu erwartende Lohnspreizung können theoretisch die Einstiegschancen der gering Qualifizierten verbessern.

Verschiedene wissenschaftliche Studien kommen darin überein, dass die Einkommensungleichheit in Schweden seit Beginn der 1990er Jahre zwar leicht zugenommen hat, im internationalen Vergleich jedoch sehr gering ist.<sup>543</sup> Die Lohnkompression spiegelt das Bestreben der schwedischen Gewerkschaften wider, die koordinierten Lohnverhandlungen für eine solidarische Lohnpolitik zu nutzen. Diese ist insbesondere ausgerichtet auf „Lohnsteigerungen für untere Einkommensgruppen, um gerechte Lohndifferentiale zu gewährleisten“<sup>544</sup>. Entsprechend werden in den Tarifverträgen häufig Branchenmindestlöhne fixiert, die die Betriebe nicht unterschreiten dürfen und die aufgrund des hohen Abdeckungsgrads nahezu flächendeckend gelten. Die OECD zeigt, dass im Jahr 2010 der Mindestlohn im Einzelhandel bei 76 Prozent des Durchschnittslohns und im Hotel- und Restaurantgewerbe bei 85 Prozent des Durchschnittslohns lag.<sup>545</sup>

Aufgrund des hohen Abdeckungsgrads der Tarifverträge unterliegt der Großteil der im schwedischen Privatsektor Beschäftigten einer Mindestbezahlung. Die Vielzahl der Tarifverträge erschwert es jedoch, ein konsistentes Bild zu zeichnen. In 2011 lag der monatliche Mindestlohn im Hotel- und Restaurantgewerbe zwischen Euro 1.545 Euro (14.034 SEK) und 2.290 Euro (20.835 SEK), im Einzelhandel zwischen 1.915 Euro (17.407 SEK) und 2.195 Euro (19.937 SEK).<sup>546</sup> Das untere Lohnniveau scheint daher im internationalen Vergleich relativ hoch.<sup>547</sup>

Fredriksson, Topel (2010) analysieren die Entwicklung schwedischer Lohndifferentiale und zeigen, dass die Disparitäten seit den 1990er Jahren vornehmlich im oberen Teil der Lohnverteilung angestiegen sind. Gleichzeitig konstituieren die Autoren ein unterdurchschnittliches Beschäftigungswachstum unter den Randgruppen des Arbeitsmarktes. Insbesondere vor dem Hintergrund der stetig wachsenden Zahl gering qualifizierter

---

<sup>541</sup> Vgl. Medlingsinstitutet (2002), S. 61 und Medlingsinstitutet (2012), S. 144.

<sup>542</sup> Vgl. Calmfors (2012), S. 10.

<sup>543</sup> S. z. B. OECD (2012b), S. 48 ff., Björklund, Freeman (2010) und Fredriksson, Topel (2010).

<sup>544</sup> Calmfors et al. (2004b), S. 70. Eigene Übersetzung aus dem Englischen.

<sup>545</sup> Vgl. OECD (2012b), S. 66 f.

<sup>546</sup> Vgl. Konjunkturinstitutet (2012b), S. 16. Umrechnung anhand des Wechselkurs im 4. Quartal 2011: 1 Euro = 9,0899 SEK.

<sup>547</sup> Vgl. Skedinger (2007).

Einwanderer sehen die Autoren die Gefahr, dass die tarifvertraglich vereinbarten Mindestlöhne zunehmend einen beschäftigungshemmenden Effekt entfalten.

Die Vielzahl und die Komplexität der tarifvertraglichen Mindestlöhne verhindern eine allgemeingültige Aussage über ihre Beschäftigungswirkung.<sup>548</sup> Skedinger (2006) untersucht für den Zeitraum von 1979 bis 1998 die Lohnuntergrenzen im Hotel- und Restaurantgewerbe. Der Autor stellt eine Treatment-Gruppe aus Arbeitnehmern, die von einer realen Mindestlohnänderung betroffen sind, mit verschiedenen Kontrollgruppen gegenüber und vergleicht die jeweiligen Zu- und Abgänge aus der Beschäftigung. Seinen Schätzungen zufolge verringert eine Anhebung des Mindestlohns um 10 Prozent die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Risikogruppe um etwa 5 Prozent.<sup>549</sup> Indes kann der Autor keine negative Beschäftigungswirkung unter Jugendlichen im Zeitraum zwischen 1993 und 1998 identifizieren. Als mögliche Erklärung führt er die ab 1993 eingeführten Altersstufen an, mit denen das Mindestlohniveau für Jüngere deutlich verringert worden ist. Insgesamt dürfte die zunehmende Dezentralisierung, die den Arbeitgebern wachsende Spielräume gewährt, um das Lohnniveau an die örtlichen Gegebenheiten anzupassen, das Beschäftigungswachstum tendenziell unterstützen. Allerdings setzen die zum Teil relativ hoch angesetzten, branchenweit geltenden Mindestlöhne der lohnpolitischen Flexibilität im unteren Einkommensbereich enge Grenzen.

### **5.2.1.2 Die tarifvertraglichen Mindestlöhne und der Beschäftigungsschutz**

Hohe Lohnuntergrenzen schränken die lohnpolitische Flexibilität im Niedriglohnbereich ein, die in einer wirtschaftlichen Schwächephase dazu beitragen kann, das Beschäftigungsniveau zu sichern und Entlassungen zu verhindern. Zugleich erschwert der strikte schwedische Beschäftigungsschutz einen kurzfristigen Stellenabbau aus wirtschaftlichen Gründen. Beide Institutionen können jeweils die Arbeitsmarktchancen für die gering qualifizierten Randgruppen des Arbeitsmarktes beeinträchtigen und ihre Kombination birgt die Gefahr eines komplementären Effekts. Da die Unternehmen die Kosten des Kündigungsschutzes nicht durch eine reduzierte Entlohnung kompensieren können und sich ihrer geringen Lohn- und Beschäftigungsflexibilität bewusst sind, werden sie zurückhaltend gegenüber der Festanstellung von Personen sein, deren Arbeitsproduktivität a priori schwer einzuschätzen

---

<sup>548</sup> Das Mindestlohniveau richtet sich nach Alter, Berufserfahrung, Ausbildung und Region. Für eine detaillierte Analyse der Differenzierungsmerkmale s. Skedinger (2007).

<sup>549</sup> Da der Mindestlohn im Verhältnis zum Durchschnittslohn im Hotel- und Restaurantgewerbe besonders hoch ist, repräsentiert das Ergebnis allenfalls eine Obergrenze des Beschäftigungseffekts der schwedischen Regelungen.

ist.<sup>550</sup> Verschiedene Kennzahlen können als Indiz für ein derartiges Verhaltensmuster der Arbeitgeber gewertet werden: Zum einen ist der Anteil der befristeten Beschäftigungsverhältnisse an der Gesamtbeschäftigung von über 16 Prozent relativ hoch.<sup>551</sup> Zum anderen ist die Wahrscheinlichkeit, befristet beschäftigt zu sein, besonders hoch unter Jugendlichen und gering Qualifizierten. Ihr Anteil an allen befristet Beschäftigten liegt bei über 70 Prozent und damit deutlich höher als der Durchschnitt der EU 15 von 57 Prozent.<sup>552</sup> Auch die Jugendarbeitslosigkeit von etwa 23 Prozent kann darauf hindeuten, dass die Kombination der schwedischen Arbeitsmarktinstitutionen ein strukturelles Hindernis für junge Arbeitnehmer darstellt. Allerdings mahnt der schwedische Sachverständigenrat, die hohe Arbeitslosigkeit unter den Jugendlichen nicht zu dramatisieren, da die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer vergleichsweise kurz sei und der hohe Bestand zum Teil auf arbeitssuchende Studenten zurückgeführt werden könne.<sup>553</sup>

Die Inzidenzanalyse veranschaulicht die Verschachtelung der schwedischen Arbeitsmarktinstitutionen, die den Rahmen für die Arbeitsnachfrage der Unternehmen bilden. Strikte institutionelle Regelungen verhelfen den Arbeitsmarkt-Insidern zu einer ausgeprägten Machtstellung. Einem wachsenden unternehmerischen Spielraum, die Entlohnung an der individuellen Arbeitsproduktivität auszurichten, sind durch die branchenweiten Mindestlöhne Grenzen gesetzt. Folglich prägen die schwedischen Institutionen auch die Struktur der Arbeitslosigkeit. Den Randgruppen des Arbeitsmarktes kann der Weg in eine reguläre Beschäftigung erschwert werden, wenn hohe Mindestlöhne mit einem strikten Beschäftigungsschutz zusammenwirken.

### **5.2.2 Die Interaktionen auf der Arbeitsangebotsseite**

Der schwedische Wohlfahrtsstaat bietet eine universal ausgerichtete soziale Absicherung für die (Erwerbs-)Bevölkerung. Kombiniert mit hohen Steuersätzen erzeugen die generösen Transferleistungen jedoch finanzielle Fehlanreize („Moral Hazard“), die einer hohen Erwerbsbeteiligung grundsätzlich entgegenstehen.<sup>554</sup> Dennoch hat sich die schwedische Beschäftigungsquote nach ihrem Einbruch zu Beginn der 1990er Jahre auf einem Niveau

---

<sup>550</sup> Vgl. Swedish Fiscal Policy Council (2009), S. 224 f. und OECD (2008b), S. 112. Um den verhältnismäßig hohen Arbeitskosten am unteren Ende der Lohnskala entgegenzuwirken, wurden 2007 und 2009 die Sozialbeiträge für junge Arbeitnehmer stufenweise halbiert. Vgl. Swedish Fiscal Policy Council (2011), S. 277 f.

<sup>551</sup> Der Anteil der befristeten Beschäftigungsverhältnisse an der Gesamtbeschäftigung stieg zu Beginn der 1990er Jahre von etwa 10 auf 15 Prozent und verharrt seit 1997 kontinuierlich auf diesem Niveau. Vgl. Rönmar (2010), S. 157 und Kapitel 3. Die ab 1997 vorgenommenen Deregulierungen scheinen keinen Einfluss auf die Inanspruchnahme gehabt zu haben. Vgl. Holmlund, Storrie (2002).

<sup>552</sup> Vgl. OECD (2012b), S. 70.

<sup>553</sup> S. Swedish Fiscal Policy Council (2009), S. 222 ff.

<sup>554</sup> Vgl. Aronsson, Walker (2010).

stabilisiert, das insbesondere unter den Frauen und den Älteren internationale Höchstwerte erreicht.<sup>555</sup> Um diesen scheinbaren Widerspruch zu erklären, werden im folgenden Abschnitt institutionelle Interaktionseffekte beleuchtet, die möglicherweise negative Arbeitsanreize kompensieren und somit erhöhend auf das Arbeitsangebot wirken.

Der Frage, warum Skandinavier arbeiten, geht Andersen (2010) anhand eines theoretischen Modells nach.<sup>556</sup> Er argumentiert, dass eine isolierte Betrachtung der Transfergenerosität unberücksichtigt ließe, dass der Leistungsbezug eng auf eine vorherige Erwerbstätigkeit konditioniert ist. Diese Konditionalität der Sozialleistungen ermögliche ein hohes Sicherungsniveau, ohne die Anreizstruktur auf dem Arbeitsmarkt zu verzerren. Auch Aronsson, Walker (2010) unterstreichen, dass die Struktur der schwedischen Sicherungssysteme für Arbeitslose, Kranke und Eltern eine wichtige Bedeutung für das hohe Arbeitsangebot haben. Diese böten signifikante finanzielle Anreize zur Erwerbsbeteiligung, da sie zusätzlich zur Mindestsicherung auch eine Einkommensersatzkomponente vorsehen, so dass die Transferleistung für zuvor Erwerbstätige signifikant höher ist als für Nicht-Erwerbstätige.

Ein wesentliches Beispiel für die Konditionalität des Transferbezugs ist das Zusammenspiel zwischen der Arbeitslosenversicherung und der aktiven Arbeitsmarktpolitik.<sup>557</sup> Letztere verfolgt mit ihrem ursprünglichen Fokus auf Trainingsmaßnahmen das Ziel, das Qualifikationsniveau der Arbeitslosen an die Bedürfnisse der Nachfrageseite anzupassen und somit die Effizienz der Matching-Prozesse zu verbessern. Die Ergebnisse der wenigen empirischen Studien, die den Effekt der schwedischen Aktivierungspolitik auf die Erwerbsbeteiligung untersuchen, bestätigen tendenziell, dass die Programme die Bindung der Arbeitslosen an den Arbeitsmarkt stärken und somit das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot erhöhen.<sup>558</sup> Mit Blick auf die Analyse in Abschnitt 5.1.4.2 lässt sich jedoch festhalten, dass die Konditionalität der Transferleistung, die eine Pflicht zur Aktivierung als Gegenleistung für den Transferbezug vorsieht, bis 2007 deutlich weniger restriktiv ausgestaltet war als in Dänemark.<sup>559</sup> Die Aktivierungsprogramme galten weniger als Arbeitstest und erzeugten einen signifikanten Drehtüreffekt zwischen Leistungsbezug und Aktivierung. So bleibt zu

---

<sup>555</sup> S. Abb. 3.8 und 3.10.

<sup>556</sup> Der Titel des Arbeitspapiers lautet: „Why do Scandinavians Work?“.

<sup>557</sup> Die aktive Arbeitsmarktpolitik wird häufig als Erklärung für den Beschäftigungserfolg des schwedischen Modells in den 1970er und 1980er Jahren angeführt. S. z. B. Ljungqvist, Sargent (1995) und Layard et al. (1991), S. 473. Deutlich kritischer bewerten Forslund, Krueger (1997) die Rolle der Arbeitsmarktprogramme.

<sup>558</sup> Vgl. z. B. Johansson (2002) und die Diskussion in Forslund, Krueger (2010), S. 180.

<sup>559</sup> Vgl. Sproß, Lang (2008), S. 75 f. und OECD (2012b), S. 15 f. van den Berg, Vikström (2009) zeigen, dass die Sanktionsrate in der schwedischen Arbeitslosenversicherung im europäischen Vergleich sehr gering ist.



bezweifeln, ob die Aktivierung das Arbeitsangebot der Arbeitslosen effektiv gesteigert hat.<sup>560</sup> Insgesamt können die jüngeren empirischen Ergebnisse nicht belegen, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik die negativen Beschäftigungsanreize der generösen Arbeitslosenversicherung kompensiert hat.<sup>561</sup>

Im traditionell auf Vollbeschäftigung ausgerichteten schwedischen Modell scheinen wichtige institutionelle Stellschrauben für die hohe Beschäftigungsquote – insbesondere unter den Frauen – außerhalb des Arbeitsmarktes zu liegen.<sup>562</sup> Seit 1971 werden die Erwerbseinkommen individuell anstatt auf familiärer Basis besteuert. Vor dem Hintergrund der progressiven Steuersätze hat die Reform den Grenzsteuersatz für den Zweitverdiener signifikant gesenkt und einen wichtigen finanziellen Anreiz für eine Erwerbsbeteiligung der verheirateten Frauen geschaffen.<sup>563</sup> Auch die flexible Elternzeit, das einkommensabhängige Elterngeld und die subventionierten öffentlichen Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder sind den Eltern eine wichtige Unterstützung, die Kindererziehung mit dem Berufsleben in Einklang zu bringen.<sup>564</sup> Darüber hinaus erzeugen die umfassenden sozialstaatlichen Dienstleistungsangebote wichtige Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen. So lag der Anteil der Frauen an der Beschäftigung im öffentlichen Sektor im Jahr 2008 bei 73 Prozent.<sup>565</sup>

### **5.2.3 Die Interaktionen von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage**

Im folgenden Unterabschnitt werden Design und Reformen des Gent-Systems diskutiert, das über die administrative Einbindung der Gewerkschaften in die Arbeitslosenversicherung einen bedeutenden Interaktionskanal zwischen dem staatlichen Transfersystem und dem Lohnverhandlungssystem darstellen kann. Der zweite Unterabschnitt beleuchtet die Matching-Prozesse von Angebot und Nachfrage auf dem schwedischen Arbeitsmarkt.

#### **5.2.3.1 Die Reform des schwedischen Gent-Systems**

Die Arbeitnehmer können freiwillig über eine Mitgliedschaft in einer der 30 Arbeitslosenkassen entscheiden. Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung werden aus zwei Quellen finanziert. Die Versicherten leisten monatliche Mitgliedsbeiträge an die

---

<sup>560</sup> Vgl. Forslund, Krueger (2010), S. 180.

<sup>561</sup> Vgl. auch Forslund (2009), S. 12 f.

<sup>562</sup> Ein weiterer Erklärungsansatz beruft sich auf die besondere skandinavische Arbeitshaltung und -ethik. Demnach mildern die in den skandinavischen Ländern verankerten sozialen Normen die negativen Anreizeffekte des Steuer- und Transfersystems. S. z. B. Algan, Cahuc (2009).

<sup>563</sup> Die Ergebnisse der Simulationsstudie von Selin (2009) deuten darauf hin, dass das Beschäftigungsniveau unter den verheirateten Frauen ohne die Steuerreform 1971 im Jahr 1975 um 10 Prozentpunkte niedriger ausgefallen wäre. Siehe auch die Ausführungen hierzu in Forslund (2009), S. 5 ff. und Calmfors et al. (2007), S. 104.

<sup>564</sup> Vgl. Kolm, Lazear (2010).

<sup>565</sup> Vgl. OECD (2012b), S. 62.

Arbeitslosenkassen. Den anderen Teil der Finanzlast tragen die Arbeitgeber und Selbständigen über eine Arbeitsmarktabgabe (Arbetsmarknadsavgift). Mit Wirkung zum Jahresbeginn 2007 ist das Finanzierungssystem grundlegend reformiert worden. Der Finanzierungsanteil der Versicherten, deren Beiträge im Jahr 2005 etwa 13 Prozent der Gesamtausgaben deckten, sollte deutlich angehoben werden.<sup>566</sup> Fortan hatten die Arbeitslosenkassen zusätzlich eine „erhöhte Finanzierungsabgabe“ (förhöjda finansieringsavgiften) zu leisten, die zum 1. Juli 2008 in eine so genannte „Arbeitslosigkeitsabgabe“ (arbetslöshetsavgiften) umgewandelt wurde. Die zu leistenden Beiträge der Arbeitnehmer richten sich nach ihrem Beschäftigungs- und Versicherungsstatus.<sup>567</sup>

#### 5.2.3.1.1 Die Beitragslast der Arbeitgeber

Vor der Finanzierungsreform hatten die Arbeitgeber und Selbständigen einen Großteil der arbeitslosigkeitsbedingten Ausgabenschwankungen zu tragen. Im Zeitraum von 1990 bis 1999 stieg der Beitragssatz der Arbeitgeber stufenweise von 2,16 Prozent auf den Höchststand von 5,84 Prozent. Nach einer zeitweise deutlichen Reduktion erforderte die krisenbedingt gestiegene Arbeitslosigkeit im Jahr 2010 eine Anhebung auf 4,65 Prozent.<sup>568</sup> Seit 2011 beträgt der Arbeitgeberanteil 2,91 Prozent.<sup>569</sup> Als Kalkulationsgrundlage dienen die Gesamtlohnkosten des Betriebs.<sup>570</sup>

#### 5.2.3.1.2 Die Beitragslast der versicherten Arbeitnehmer

Die versicherten Arbeitnehmer zahlen monatliche Mitgliedsbeiträge an ihre jeweilige Arbeitslosenkasse, die mit den Einnahmen ihren Verwaltungsaufwand und ihre Pflichtabgabe an den Staat finanziert. Letztere ist zum Jahresbeginn 2007 drastisch erhöht worden und umfasst seit Mitte 2008 zwei Teile: die *Finanzierungsabgabe (finansieringsavgift)* und die *Arbeitslosigkeitsabgabe (arbetslöshetsavgift)*.

---

<sup>566</sup> Vgl. Köhler (2007), S. 405.

<sup>567</sup> Nicht-versicherte Arbeitnehmer leisten keinen Finanzierungsbeitrag zum Versicherungssystem. Die Personen, die nicht Mitglied in einer Arbeitslosenkasse, aber für die Leistungen der Grundversicherung anspruchsberechtigt sind, werden von der „Alfa-Kasse“ betreut. Sie haben während des Leistungsbezugs eine gesetzlich vorgeschriebene Abgabe zur Deckung des administrativen Aufwands in Höhe von 2,80 € (24 SEK) pro Leistungstag an die „Alfa-Kasse“ zu entrichten.

<sup>568</sup> Vgl. SLL (2008), S. 68 f. und MISSOC (2012).

<sup>569</sup> § 26 Socialavgiftslag.

<sup>570</sup> Selbständige zahlen einen Anteil von 0,37 Prozent ihres Gewinns. Vgl. MISSOC (2012).

Die *Finanzierungsabgabe* beträgt 131 Prozent der durchschnittlich täglich ausbezahlten Versicherungsleistung der jeweiligen Kasse, multipliziert mit der Anzahl ihrer Mitglieder, dividiert durch zwölf.<sup>571</sup>

Die Höhe der *Arbeitslosigkeitsabgabe* beträgt 33 Prozent der *entgeltbezogenen Versicherungsleistung*, die von der Arbeitslosenkasse in dem betreffenden Monat insgesamt ausbezahlt wurde.<sup>572</sup> Für jedes Mitglied, das während des Monats nicht arbeitslos war, wird die Abgabe um 5,80 Euro (50 SEK) reduziert.

Die von einer Kasse zu leistenden Abgaben werden somit maßgeblich vom Arbeitslosigkeitsniveau in ihrem Versichertenkreis bestimmt. Allerdings sind die Beiträge, die die Kasse von ihren Mitgliedern zur Finanzierung der *Arbeitslosigkeitsabgabe* einfordern darf, gesetzlich reguliert. So werden die Kassenmitglieder, die im betreffenden Monat arbeitslos waren, nicht an der Finanzierung der *Arbeitslosigkeitsabgabe* beteiligt. Die Kosten haben allein die *beschäftigten* Mitglieder zu tragen. Allerdings darf die Zusatzbelastung eines Beschäftigten den Wert von ca. 34,80 Euro (300 SEK) nicht überschreiten. So ist die *Arbeitslosigkeitsabgabe* einer Kasse de facto gedeckelt und entspricht im Maximum dem Produkt aus der Anzahl der beschäftigten Mitglieder und dem Höchstsatz von 34,80 (300 SEK).<sup>573</sup>

---

<sup>571</sup> § 48 Gesetz über die Arbeitslosenkassen (Lagen om arbetslöshetskassor (LAK)). Die Aufsichtsbehörde kalkuliert den monatlich fälligen Betrag individuell für jede Arbeitslosenkasse aus der Mitgliedszahl am letzten Tag des entsprechenden Monats und dem Leistungsdurchschnitt innerhalb der letzten zwölf Monate.

<sup>572</sup> § 48a LAK.

<sup>573</sup> Vgl. IAF (2009a).

Tabelle 5.3: Die monatlichen Abgabepflichten der Arbeitslosenkassen bei variierendem Arbeitslosigkeitsniveau

	<b>Beispiel A</b>	<b>Beispiel B</b>	<b>Beispiel C</b>
<b>Mitglieder</b>	100.000	100.000	100.000
<b>davon arbeitslos (a)</b>	5.000	10.000	15.000
<b>davon beschäftigt (b) (100.000-a)</b>	95.000	90.000	85.000
<b>Durchschnittlich ausbezahlte Tagesleistung</b> (Höchstsatz in €)	79	79	79
<b>monatliche Gesamtauszahlung (y)</b> (a x 79 € x 22 Tage)	8.690.000	17.380.000	26.070.000
<b>Finanzierungsabgabe</b> (79 € x 1,31 x 100.000 / 12)	862.417	862.417	862.417
<b>Arbeitslosigkeitsabgabe</b> (y x 0,33-5,80 € x b, maximal aber 35 € x b)	2.316.700	3.150.000	2.975.000
<b>Gesamtabgaben an den Staat</b>	3.179.117	4.012.417	3.837.417

Anmerkungen: Zugunsten einer vereinfachenden Veranschaulichung wird angenommen, dass alle arbeitslosen Versicherungsmitglieder für den Höchstsatz der einkommensbezogenen Ausfallversicherung bezugsberechtigt sind.  
Eigene Berechnungen.

*Beispiel: Tabelle 5.3 enthält Beispielrechnungen für die monatlichen Abgabepflichten einer Arbeitslosenkasse mit 100.000 Mitgliedern bei einem variierenden Arbeitslosigkeitsniveau. Die Berechnungen zeigen, dass die Arbeitslosigkeitsabgabe aufgrund ihrer gesetzlichen Deckelung nicht unbegrenzt ansteigt, sondern ab einem bestimmten Arbeitslosigkeitsniveau wieder leicht absinkt. Der Anreiz für die Arbeitslosenkassen, ihre monatlichen Gesamtauszahlungen zu reduzieren, wird dadurch allerdings kaum gemindert.*

Die Beitragshöhe eines Versicherten ist also davon abhängig, ob er beschäftigt oder arbeitslos ist. Ein Sockelbeitrag ist von allen Versicherungsmitgliedern in gleicher Höhe zu entrichten. Die zweite Komponente des Beitrages fällt nur für die während des entsprechenden Monats *beschäftigten* Versicherten an.

Im Juni 2012 betrug der monatliche Mitgliedsbeitrag für einen *beschäftigten* Versicherten je nach Arbeitslosenkasse zwischen 9,85 Euro (85 SEK) und 51,50 Euro (444 SEK). Für die *arbeitslosen* Versicherten lag die Spanne zwischen 9,85 Euro (85 SEK) und 23,20 Euro (200 SEK). Eine Beitragsermäßigung für Gewerkschaftsmitglieder gewähren drei der insgesamt 30 Kassen.<sup>574</sup>

<sup>574</sup> Vgl. IAF (2012). Im Jahr 2009 gewährten noch 15 der 31 gewerkschaftlich organisierten Arbeitslosenkassen eine Ermäßigung für Gewerkschaftsmitglieder. Vgl. IAF (2009b).

### 5.2.3.1.3 Die Anreizwirkungen im Gent-System

Die Abgabepflicht einer Arbeitslosenkasse ist mit der Neuregelung nicht nur deutlich erhöht, sondern gleichzeitig auch direkt an das Arbeitslosigkeitsniveau im Versichertenkreis gekoppelt worden. Die Arbeitslosenkassen werden dazu veranlasst, unberechtigte Transferleistungen zu vermeiden und den Missbrauch der Versicherungsleistungen effektiv zu bekämpfen.<sup>575</sup>

Inspiziert durch eine arbeitsmarkttheoretische Modellierung des Gent-Systems intendiert die Reform zudem, einen Interaktionseffekt zwischen der Arbeitslosenversicherung und dem Lohnverhandlungssystem zu nutzen, um das Beschäftigungswachstum zu fördern.<sup>576</sup> Demnach werden die Gewerkschaften in den Tarifverhandlungen berücksichtigen, dass die Kosten für ihre Mitglieder mit der Arbeitslosigkeit im Tarifgebiet ansteigen, und deshalb eher moderate Tarifforderungen stellen, um einen lohnbedingten Arbeitslosigkeitsanstieg zu vermeiden. Die differenzierten Beiträge sollen die Gewerkschaften dazu anhalten, die Beschäftigungswirkung ihrer Lohnabschlüsse zu internalisieren.<sup>577</sup>

Infolge der Finanzreform 2007 sind zunächst die individuellen Versicherungsbeiträge deutlich angestiegen (Tabelle 5.4). Im gewichteten Durchschnitt über alle Kassen stieg der Beitrag im Vorjahresvergleich um 150 Prozent. Durch die Koppelung an das Arbeitslosigkeitsniveau im Versichertenkreis wuchsen auch die Unterschiede in den Beiträgen für einzelne Erwerbsgruppen. Lagen die monatlichen Beiträge der dargestellten Kassen in 2006 noch zwischen 10 und 14 Euro, so vergrößerte sich die Bandbreite auf 10 bis 48 Euro in 2011. Auch die Auswirkungen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise sind deutlich sichtbar. Während in 2010 die Beiträge in der Metallbranche um 100 Prozent anstiegen, sanken die Beiträge für Akademiker und Lehrer. Folglich hatten die Berufsgruppen die höchsten Anpassungskosten zu tragen, die von der Krise besonders betroffen waren.<sup>578</sup> Auf einem konstant hohen Niveau verharren die Beiträge für die Beschäftigten im Hotel- und Restaurantgewerbe.

---

<sup>575</sup> Vgl. Anxo, Ericson (2011), S. 3 und Sjöberg (2011), S. 214.

<sup>576</sup> S. Holmlund, Lundborg (1988, 1989 und 1999).

<sup>577</sup> Auch angebotsseitige Effekte der Beitragsdifferenzierung sind denkbar. Beschäftigte Arbeitnehmer könnten dazu veranlasst werden, die Sektoren mit hohen Versicherungsbeiträgen zu verlassen und in Wirtschaftsbereiche mit einer geringeren Arbeitslosigkeit und geringeren Beiträgen zu wechseln. Zudem werden die Arbeitslosenkassen angesichts steigender Mitgliedsbeiträge das Bestreben intensivieren, effektiv gegen Leistungsmissbrauch vorzugehen. Vgl. Swedish Fiscal Policy Council (2011), S. 238.

<sup>578</sup> Vgl. Kjellberg (2011), S. 82.

Tabelle 5.4: Die monatlichen Mitgliedsbeiträge in ausgewählten Arbeitslosenkassen

Arbeitslosenkasse für...	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Beschäftigte im Hotel- und Restaurantgewerbe	12	41	40	37	46	42
Bauarbeiter	13	41	39	29	45	35
Industrie- und Metallarbeiter	*	38	37	21	43	20
Beschäftigte in der Finanz- und Versicherungswirtschaft	10	26	19	11	9	10
Akademiker	10	26	18	13	9	10
Lehrer	12	29	20	14	11	12
Musiker	14	47	46	40	45	48
<b>gewichteter Durchschnitt über alle Arbeitslosenkassen</b>	14	35	33	20	25	19

Anmerkungen: Jahresdurchschnittswerte, gerundet in Euro. Umrechnung mit dem Wechselkurs zum 30. Juni eines jeweiligen Jahres. \* fusionsbedingt kein Vergleichswert verfügbar.

Datenquelle: Swedish Fiscal Policy Council (2011), S. 237.

Der schwedische Sachverständigenrat bezweifelt in seiner Analyse nachdrücklich, dass die Reform einen signifikanten Effekt auf die Lohnbildung entfalten kann, da das schwedische Tarifsystem in wesentlichen Charakteristiken nicht dem Modellrahmen entspreche.<sup>579</sup> Insbesondere unterscheide sich der Personenkreis der Tarifverantwortlichen oftmals stark von dem Personenkreis, der die Kosten der Beitragserhöhungen zu tragen habe. Dass Gewerkschaftsmitglieder und Arbeitslosenversicherte keineswegs deckungsgleich sind, verdeutlicht allein die Tatsache, dass den 30 Arbeitslosenkassen gut 600 Tarifabschlüsse gegenüberstehen.<sup>580</sup> Je mehr Tarifgebiete jedoch von einer Arbeitslosenkasse abgedeckt werden, desto marginaler sei die Wirkung eines einzelnen Tarifabschlusses auf das Lohnniveau im Versichertenkreis und desto schwächer sei auch der gewerkschaftliche Anreiz zur Lohnzurückhaltung.<sup>581</sup>

Des Weiteren führen die Sachverständigen an, dass die Branchentarifverträge die endgültige Lohnsetzung zunehmend auf die Unternehmensebene verlagerten. So unterlagen in 2011 etwa 13 Prozent aller Arbeitnehmer einem Tarifvertrag, der keinerlei Vorgaben für die betriebliche Lohnsetzung enthielt.<sup>582</sup> Dezentrale Lohnabsprachen hätten jedoch einen insignifikanten Effekt auf das Lohnniveau und böten keinerlei Anreiz zur Lohnmäßigung.

<sup>579</sup> Vgl. Swedish Fiscal Policy Council (2011), S. 236 ff.

<sup>580</sup> S. auch Finansdepartement (2011), S. 128.

<sup>581</sup> Kjellberg (2011), S. 89 f. führt als Beispiel die Arbeitslosenkasse der Akademiker an, der sämtliche Gewerkschaften für die akademischen Fachgebiete sowie eine Gewerkschaft der Angestellten angeschlossen sind. Diese Kasse deckt damit ein großes Verhandlungsgebiet mehrerer Gewerkschaften ab.

<sup>582</sup> Vgl. Medlingsinstitutet (2012), S. 144.

Darüber hinaus kritisieren die Wissenschaftler, dass die Arbeitslosenkassen lediglich die Kosten für die ersten 60 Wochen der Arbeitslosigkeit zu tragen haben. Da der Staat anschließend die Finanzierung der Transferleistungen übernehme, führe eine hohe Langzeitarbeitslosigkeit zu sinkenden Kosten und damit zu adversen Anreizeffekten für die Gewerkschaften.

Abschließend hält der Sachverständigenrat fest, dass ein lohnmoderierender Effekt, der über differenzierte Versicherungsbeiträge erreicht wird, sogar die signifikante Koordination in den schwedischen Lohnverhandlungen unterläuft. Aufgrund der vielfältig eingeschränkten Wirkungskanäle sei es insgesamt sehr unwahrscheinlich, dass die Reform einen spürbaren Beschäftigungseffekt entwickeln könne.

Tatsächlich lässt eine Übersicht der Lohnentwicklung in ausgewählten Tarifgebieten keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Höhe der Versicherungsbeiträge und den Tarifsteigerungen erkennen (Tabelle 5.5). Auch wenn die Daten mit Vorsicht zu interpretieren sind, so scheinen vor allem die hohen Tarifabschlüsse im Hotel- und Restaurantgewerbe zu widerlegen, dass hohe Versicherungsbeiträge die Gewerkschaften zu einer verstärkten Lohnzurückhaltung veranlassen.<sup>583</sup>

Tabelle 5.5: Jährliche Lohnentwicklung nach Tarifgebieten 2006 bis 2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Arbeiter Hotel- und Restaurantgewerbe</b>	2,9	4,3	4,3	4,2	2,8	2,4
<b>Arbeiter Baugewerbe</b>	3,1	2,7	4,2	3,8	1,3	2,8
<b>Industriearbeiter</b>	3,1	3,7	3,9	2	3,3	2,8
<b>Angestellte Banken- und Versicherungsgewerbe</b>	2,3	2,7	3	5,4	2	6
<b>Angestellte Industrie</b>	3,3	3,7	5	3,8	2,5	2,3

Anmerkungen: Veränderung zum Vorjahr in Prozent.

Datenquelle: Medlingsinstitutet Online.

Dagegen hat die Finanzierungsreform einen gravierenden Nebeneffekt erzeugt. Im Zusammenspiel mit einer konjunkturellen Boom-Phase, in der das Arbeitslosigkeitsrisiko für viele Arbeitnehmer gering war, führte die Anhebung der Mitgliedsbeiträge mit Jahresbeginn 2007 zu einer massiven Austrittswelle aus der Arbeitslosenversicherung. Während Ende 2006 noch etwa 83 Prozent der Erwerbsbevölkerung einer Arbeitslosenkasse angehörten, lag der Anteil Ende 2008 bei nur noch 70 Prozent.<sup>584</sup> Seither ist ein leichter Anstieg der Versichertenzahlen zu erkennen, der auch auf die politischen Gegenmaßnahmen

<sup>583</sup> Vgl. Kjellberg (2011), S. 88.

<sup>584</sup> Vgl. ebd., S. 68. Zwischen September 2006 und April 2007 betrug der Mitgliederverlust je nach Arbeitslosenkasse zwischen 2 und 22 Prozent. Vgl. Anxo, Ericson (2011), S. 3.

zurückzuführen ist, die den Versicherungszugang erleichtern und die Attraktivität einer Mitgliedschaft erhöhen sollten.<sup>585</sup> In der kurz darauf einsetzenden Finanz- und Wirtschaftskrise traten die fatalen Folgen der Reform zutage. Nicht nur zahlten weniger Erwerbstätige in die Arbeitslosenversicherung ein, sondern waren auch weniger Arbeitnehmer für die *entgeltbezogene Ausfallversicherung* anspruchsberechtigt. So sank der Anteil der Arbeitslosen, die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung bezogen, von 76,5 Prozent im Oktober 2006 auf nur noch 32,3 Prozent im Oktober 2010.<sup>586</sup>

Abgesehen von einem zweifelhaften Beschäftigungseffekt hat die Finanzierungsreform also einen erheblichen nicht intendierten Nebeneffekt erzeugt. Die Reform hat wahrscheinlich das Problem der *adversen Selektion* im schwedischen *Gent-System* verschärft, das dazu führt, dass insbesondere Erwerbstätige mit einem schlechten Arbeitslosigkeitsrisiko in der Versicherung zurückbleiben. Dieser Effekt würde den Druck auf Beiträge weiter erhöhen. Daher fordert der schwedische Sachverständigenrat abschließend, die differenzierten Versicherungsbeiträge abzuschaffen, solange die Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenkasse freiwillig ist.<sup>587</sup>

### **5.2.3.2 Die Matching-Prozesse auf dem schwedischen Arbeitsmarkt**

Das hohe schwedische Beschäftigungsniveau deutet darauf hin, dass das Arbeitsangebot der Erwerbstätigen und die Arbeitsnachfrage der Unternehmen in hinreichender Weise in Einklang gebracht werden können. Um Aufschluss über die Effizienz der Matching-Prozesse auf dem schwedischen Arbeitsmarkt zu gewinnen, werden in Abbildung 5.3 für jedes einzelne Jahr seit 1980 die Quote der gemeldeten Arbeitsplatzvakanz und die Arbeitslosenquote gegeneinander abgetragen (*Beveridge-Kurve*). Je besser es gelingt, Arbeitslose in offene Stellen zu vermitteln, desto näher liegt der Datenpunkt eines jeweiligen Jahres am Ursprung des Koordinationssystems.

Auffallend ist die horizontale Verschiebung der *Beveridge-Kurve* nach außen zwischen 1991 und 1997. Diese Seitwärtsbewegung ist als Zeichen einer gewachsenen *Mismatch-Arbeitslosigkeit* zu interpretieren, da bei einer in etwa konstanten Vakanzquote die Arbeitslosenquote von ca. 3 auf über 9 Prozent anstieg. Die Rückführung der Arbeitslosigkeit

---

<sup>585</sup> Von Juli 2009 an werden der Arbeitslosenkasse für jedes Mitglied, das im betreffenden Monat nicht arbeitslos war, 5,80 Euro (50 SEK) von ihrem Maximalbeitrag von 34,80 Euro (300 SEK) erstattet. Dies zeigt sich auch in der deutlichen Senkung der durchschnittlichen Beiträge 2009 (Tabelle 5.4). Auch wurde die Voraussetzung abgeschafft, dass ein Versicherungsanwärter zuvor für eine bestimmte Zeit im Einzugsgebiet der Kasse beschäftigt gewesen sein muss. Ferner wurde jeder Monat der Versicherungsmemberschaft im Jahr 2009 doppelt angerechnet, so dass die Anwartschaftszeit vorübergehend von zwölf auf sechs Monate verkürzt wurde. Vgl. Swedish Fiscal Policy Council (2009), S. 191.

<sup>586</sup> Vgl. Anxo, Ericson (2011), S. 4.

<sup>587</sup> S. Swedish Fiscal Policy Council (2011), S. 243.



zwischen 1997 und 2000 entspricht dem Muster eines vorwiegend konjunkturell bedingten Aufschwungs, da zugleich die Zahl der vakanten Stellen deutlich anstieg. Auch in den 2000er Jahren ist eine fortwährende Rechtsverschiebung der Beveridge-Kurve erkennbar. Folglich lag die Arbeitslosigkeit bei einer gegebenen Vakanzquote im vergangenen Jahrzehnt stets auf einem höheren Niveau als in den 1980er Jahren.

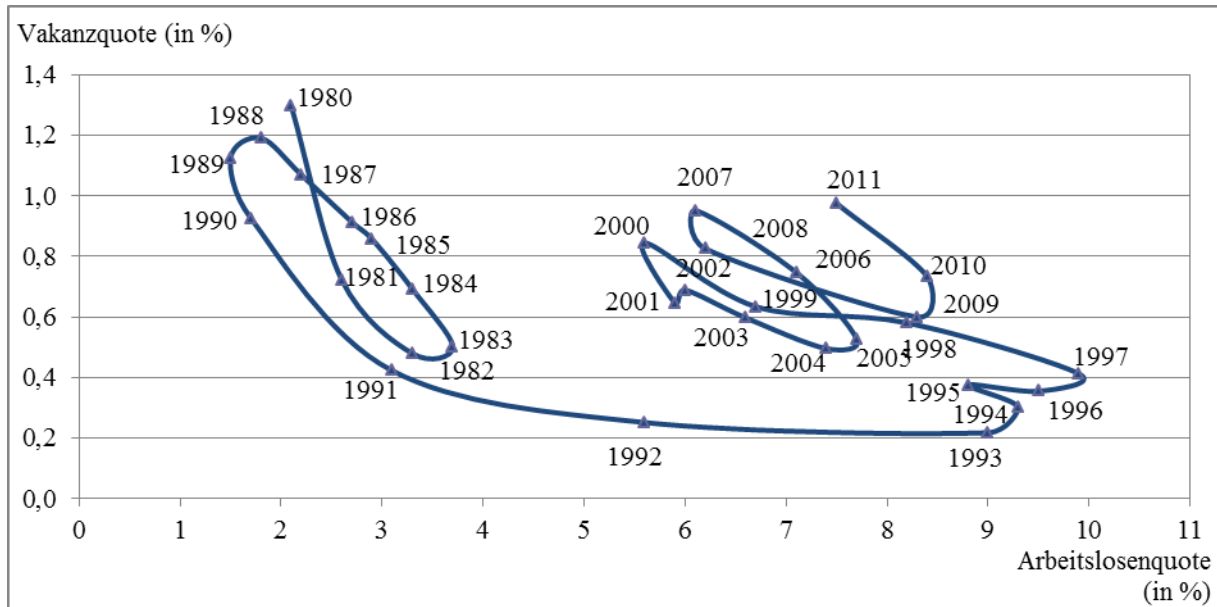


Abbildung 5.3: Die schwedische Beveridge-Kurve  
 Anmerkungen: Vakanzquote: Anteil der gemeldeten offenen Stellen an allen Erwerbstätigen.  
 Datenquellen: OECD (2011b) und OECD Labour Force Statistics.

Die Koexistenz von offenen Stellen und einer gestiegenen Arbeitslosenquote deutet auf eine gewachsene Relevanz struktureller Friktionen auf dem Arbeitsmarkt hin. Denkbar ist, dass sich die Anforderungen der Unternehmen im Zuge des technologischen und strukturellen Wandels verändert haben und in einem abnehmenden Ausmaß den Qualifikationen der Arbeitssuchenden entsprechen. Die schwedische Arbeitsvermittlung liefert wichtige Indizien für einen solchen qualifikationsbedingt gestiegenen Mismatch. So ist die Zahl der Personen, die einer Erwerbstätigkeit mit geringen Bildungsanforderungen nachgingen, zwischen 2002 und 2012 um 25 Prozent gesunken.<sup>588</sup> Parallel stieg jedoch der Anteil schwacher Erwerbsgruppen an der Erwerbsbevölkerung leicht an.<sup>589</sup> Folglich stieg auch der Anteil der Randgruppen an den registrierten Arbeitslosen seit 2004 um 10 Prozent. Er lag in 2011 bei etwa 60 Prozent.<sup>590</sup> Mit dem Hinweis auf die großen Unsicherheiten in seiner Schätzmethode

<sup>588</sup> Vgl. Arbeitsförmedlingen (2012c), S. 2 f.

<sup>589</sup> Vgl. Sveriges Riksbank (2012), S. 57. Zu den schwachen Erwerbsgruppen zählen Personen mit einem Abschluss unterhalb der Oberschule, Ältere ab 55 Jahren, Einwanderer aus nicht-europäischen Ländern sowie Personen mit eingeschränkter Arbeitsfähigkeit.

<sup>590</sup> Vgl. Arbeitsförmedlingen (2012d), S. 84 ff.

konstatiert Marthin (2012) vorsichtig, dass der qualifikationsbedingte Mismatch seit 1997 stetig zugenommen hat und bis zu 1,8 Prozentpunkte der schwedischen Arbeitslosigkeit ausmacht.<sup>591</sup>

Auch die obige Diskussion der Interaktionen einzelner Arbeitsmarktinstitutionen liefert mögliche Ansatzpunkte, um die abnehmende Effizienz der Matching-Prozesse zu erklären. So hat der Drehtüreffekt zwischen der Arbeitslosenversicherung und der aktiven Arbeitsmarktpolitik sicherlich dazu beigetragen, dass die schwedische Bankenkrise einen signifikanten Hysterese-Effekt auf den Arbeitsmarkt entwickelt hat. Beginnend mit der Einführung der Aktivitätsgarantie im Jahr 2000 wurden die finanziellen Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung in mehreren Schritten verbessert.

Da sich die Beveridge-Kurve aber auch im Zeitraum ab 2001 weiter nach außen verlagert hat, erscheint eine Betrachtung potentieller Sperrklinken in der unternehmerischen Arbeitsnachfrage sinnvoll. Hier sind sowohl zu hoch angesetzte tarifvertragliche Mindestlöhne als auch der strikte Beschäftigungsschutz zu nennen.<sup>592</sup> Zwar sind die aggregierten Beschäftigungseffekte der beiden Institutionen weitgehend unklar. Die Mindestlöhne rufen jedoch signifikante Rigiditäten am unteren Ende der Lohnverteilung hervor, die eine Lohnanpassung an die Produktivität gering Qualifizierter verhindern.<sup>593</sup> Das Anstellungsschutzgesetz forciert die Segmentierung des Arbeitsmarktes insbesondere durch die „Last-in-First-out“-Regel und das Recht auf Wiedereinstellung.<sup>594</sup> Die hohe regulative Diskrepanz zwischen den gesicherten Normalarbeitsverhältnissen und den flexiblen Beschäftigungsformen hat zur Folge, dass die schwachen Arbeitsmarktgruppen einen überproportionalen Anteil der Anpassungskosten zu tragen haben, die im konjunkturellen Zyklus erzeugt werden.

Da sich der institutionelle Rahmen im Beobachtungszeitraum jedoch nicht wesentlich verändert hat, lässt sich die verfestigte Arbeitslosigkeit erst über das Zusammenspiel mit dem ökonomischen Umfeld erklären. Im exportabhängigen Verarbeitenden Gewerbe ist mit dem internationalen Wettbewerbsdruck und der globalwirtschaftlichen Volatilität auch der beschäftigungspolitische Anpassungsbedarf gewachsen. Die schwedische Kombination rigider Lohn- und Beschäftigungsinstitutionen kann die betriebliche Flexibilität im unteren

---

<sup>591</sup> Die Studie bezieht sich auf den Zeitraum von 1997 bis 2011.

<sup>592</sup> Vgl. OECD (2012b), S. 66 ff.

<sup>593</sup> Vgl. Gottfries (2011). Zudem stellt der Autor fest, dass das Beschäftigungsniveau unter den Personen ohne höheren Schulabschluss – im Gegensatz zu den Gruppen der besser Qualifizierten – seit Mitte der 1990er Jahre auf einem niedrigen Niveau verharrt.

<sup>594</sup> Vgl. Cahuc (2011).

Einkommensbereich einschränken, so dass die Unternehmen nur zögerlich arbeitsmarktferne Gruppen rekrutieren.

Insgesamt kann die Analyse der schwedischen Arbeitsmarktinstitutionen durchaus einen plausiblen Erklärungsbeitrag für die Beobachtung leisten, dass die schwächeren Erwerbsgruppen zunehmend den Anschluss an den Arbeitsmarkt verlieren. Tendenziell stößt damit auch die Effektivität der aktiven Arbeitsmarktpolitik an Grenzen, deren Programme den Langzeitarbeitslosen den Weg in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu eröffnen versuchen.<sup>595</sup> Diese theoretische Überlegung ist vereinbar mit dem empirischen Erkenntnis, dass die schwedischen Trainingsprogramme in den 1980er Jahren noch positive Beschäftigungs- und Einkommenseffekte erzielen konnten, die jedoch für den anschließenden Zeitraum nicht mehr nachgewiesen werden können.<sup>596</sup>

### **5.3 Die schwedischen Arbeitsmarktinstitutionen in der Finanz- und Wirtschaftskrise**

Anders als die historischen Erfahrungen vermuten lassen, hat sich der schwedische Arbeitsmarkt rasch von den Schockwirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise erholen können. Um Aufschluss über die Hintergründe der Beschäftigungsentwicklung zu gewinnen, wird zunächst die strukturelle Charakteristik der Krise näher beleuchtet (Unterabschnitt 7.2.1). Ein Vergleich mit der schwedischen Bankenkrise zu Beginn der 1990er Jahre soll helfen, die Anpassungsmechanismen auf dem Arbeitsmarkt zu enthüllen (Unterabschnitt 7.2.2). Schließlich werden ausgewählte institutionelle Stellschrauben und ihr potentieller Beitrag zur Stabilität des Arbeitsmarktes diskutiert (Unterabschnitt 7.2.3).

#### **5.3.1 Die Struktur der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Vergleich zur schwedischen Bankenkrise**

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise hatte in Schweden den größten Output-Rückgang seit 1931 zur Folge. Im Vergleich zu Ende 2007 brach das vierteljährliche Bruttoinlandsprodukt bis Anfang 2009 um etwa 7,5 Prozent ein (s. Abbildung 5.4). Während der Bankenkrise zu Beginn der 1990er Jahre sank das vierteljährliche BIP über drei aufeinanderfolgende Jahre hinweg um knapp 6 Prozent. Damals konnte das Vorkrisen-Volumen erst fünf Jahre nach Krisenbeginn wieder erreicht werden. Deutlich früher und dynamischer setzte der Erholungsprozess nach dem jüngsten Einbruch ein.

---

<sup>595</sup> Vgl. Lindbeck (1997), S. 1314.

<sup>596</sup> Vgl. Calmfors et al. (2004a), S. 48.

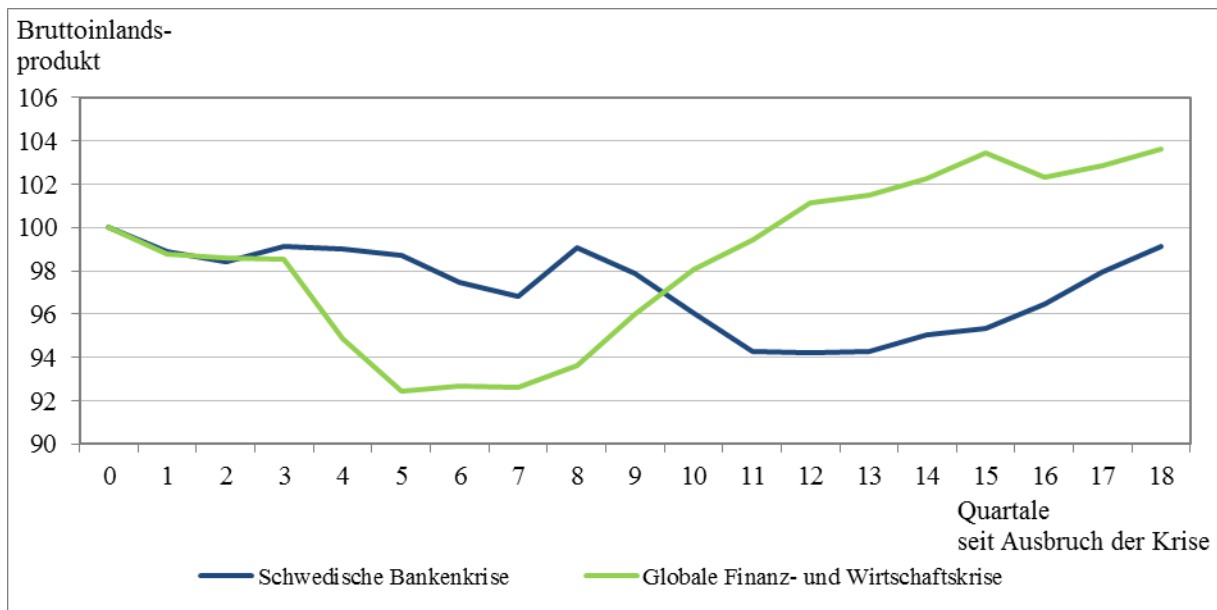


Abbildung 5.4: Die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts nach Quartalen: Die Schwedische Bankenkrise und die Finanz- und Wirtschaftskrise im Vergleich  
 Anmerkungen: Ausgangspunkt (t=0) ist jeweils das Quartal mit dem höchsten Stand des Bruttoinlandsprodukts vor der Rezession. Für die Schwedische Bankenkrise: Q1 1990; für die Globale Finanz- und Wirtschaftskrise: Q4 2007.

Datenquelle: OECD Online Database.

Die Zerlegung der Output-Rückgänge in ihre jeweiligen Komponenten zeigt, dass der drastische Einbruch in der jüngsten Krise vor allem auf die Einbußen im Export und bei den Investitionen zurückzuführen war (s. Tabelle 5.6). Die Krise in den 1990er Jahren war zwar auch von einem abgeschwächten internationalen Handel beeinflusst, prägend war jedoch die Schiefelage im heimischen Finanz- und Bankensektor, die in einer dramatisch verfestigten Investitionszurückhaltung mündete.<sup>597</sup>

<sup>597</sup> Vgl. OECD (2011b), S. 21 und Swedish Fiscal Policy Council (2012), S. 23 f.

Tabelle 5.6: Zerlegung der krisenbedingten BIP-Rückgänge

	<b>Schwedische Bankenkrise (Q4 1990 - Q4 1992)</b>	<b>globale Finanz- und Wirtschaftskrise (Q4 2007 - Q4 2009)</b>
<b>Reales BIP-Wachstum, Prozent</b>	-5,1	-5,8
<b>Wachstumsbeiträge durch...</b>		
Privaten Konsum	0,3	-0,4
Investitionen	-7,9	-4,3
Öffentlichen Konsum	0,9	0,6
Nettoexporte	1,7	-1,6
Exporte	-3,4	-7,3
Importe	5,0	5,7

Anmerkungen:

Quelle: Swedish Fiscal Policy Council (2010), S. 34.

### **5.3.2 Die Anpassungsreaktionen auf dem schwedischen Arbeitsmarkt 1990 und 2008**

Trotz des größeren Output-Rückgangs waren die Beschäftigungswirkungen in der Finanz- und Wirtschaftskrise weniger tiefgreifend als zu Beginn der 1990er Jahre. Ausgehend von einem höheren Niveau stieg die vierteljährliche Arbeitslosigkeit um insgesamt 2,9 Prozentpunkte auf 8,8 Prozent im vierten Quartal 2009 (s. Abbildung 5.5). Anschließend sank die Quote kontinuierlich bis auf 7,3 Prozent im dritten Quartal 2011. Sie liegt am aktuellen Rand bei 8 Prozent. In den 1990er Jahren hingegen hatte Schweden einen über vier Jahre andauernden Anstieg der Arbeitslosigkeit um 8,4 Prozentpunkte von 1,4 (Q1 1990) auf 9,8 Prozent (Q4 1993) zu verzeichnen.

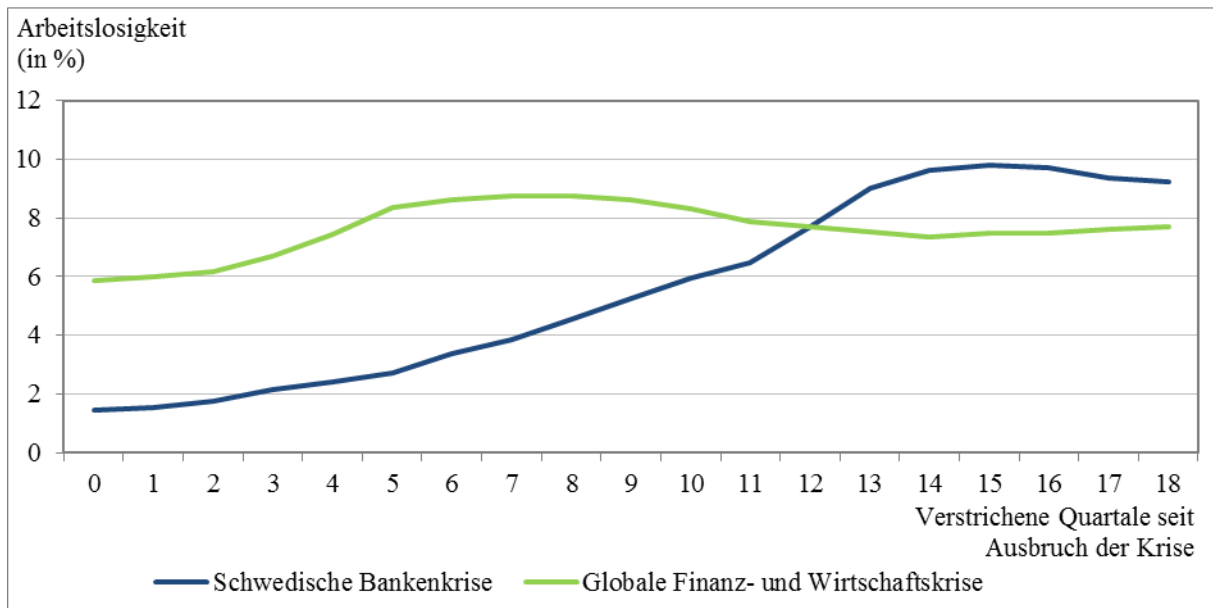


Abbildung 5.5: Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise im Vergleich zur schwedischen Bankenkrise

Datenquelle: OECD Online Database.

Auch der Rückgang im Beschäftigungsniveau von insgesamt 3 Prozentpunkten fiel im Vergleich zur Bankenkrise deutlich geringer aus. Damals betrug der Rückgang zwischen Anfang 1990 und Mitte 1997 über 10 Prozentpunkte.<sup>598</sup> Der schwedische Sachverständigenrat schätzt die Kovarianz zwischen dem Output-Rückgang und der Arbeitslosigkeit (Okunsches Gesetzes) für die jüngere schwedische Entwicklung und kommt zu dem Ergebnis, dass die Beschäftigung im vierten Quartal 2009 um 3,2 Prozentpunkte oberhalb des Niveaus lag, das angesichts des Output-Rückgangs und der historischen Erfahrungen zu erwarten gewesen wäre.<sup>599</sup>

Um die Anpassungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt detaillierter erfassen zu können, müssen die Veränderungen des aggregierten schwedischen Arbeitsvolumens sowie dessen beiden Hauptkomponenten analysiert werden: die Beschäftigungsquote und die durchschnittlich geleisteten Arbeitsstunden je beschäftigtem Arbeitnehmer.<sup>600</sup> Eine Berechnung der Sachverständigen lässt darauf schließen, dass eine reduzierte Arbeitszeit der Beschäftigten (interne Anpassung) den Einfluss auf das Beschäftigungsniveau (externe Anpassung) stärker abfedert hat als in der schwedischen Bankenkrise. Während die geleisteten Arbeitsstunden pro Beschäftigtem etwa 31 Prozent (9 Prozent in den 1990er Jahren) des Rückgangs ausmachten, so waren 69 Prozent (91 Prozent in den 1990er Jahren) der Anpassung auf einen

<sup>598</sup> Vgl. Swedish Fiscal Policy Council (2011), S. 185.

<sup>599</sup> Vgl. Swedish Fiscal Policy Council (2010), S. 37 f.

<sup>600</sup> Arbeitsstunden pro Person im arbeitsfähigen Alter zwischen 16 und 64 Jahren. S. Swedish Fiscal Policy Council (2011), S. 189 ff.

Rückgang der Beschäftigungsquote zurückzuführen.<sup>601</sup> Im internationalen Vergleich hingegen erscheint das Volumen der internen Anpassung eher gering zu sein.<sup>602</sup>

Anders als in den 1990er Jahren konzentrierte sich der Arbeitsplatzabbau in der jüngsten Krise auf das Verarbeitende Gewerbe, das einen Beschäftigungsrückgang von etwa 15 Prozent zu verzeichnen hatte.<sup>603</sup> Im privaten Dienstleistungssektor stieg die Beschäftigung während der Krise sogar an, im Bausektor blieb das Niveau weitgehend stabil. Eine Aufteilung nach Altersstufen zeigt, dass das Beschäftigungsniveau der Über-55-Jährigen in den Krisenjahren sogar leicht anstieg, während die Arbeitslosigkeit unter den Jugendlichen drastisch zunahm. Dies steht in einem engen Zusammenhang mit dem überproportionalen Abbau befristeter Beschäftigungsverhältnisse. Während letztere um beinahe 10 Prozent reduziert wurden, sank die reguläre Beschäftigung lediglich um gut 2 Prozent.<sup>604</sup>

Aus der Diskussion lassen sich erste wichtige Erklärungen für die vergleichsweise robuste Arbeitsmarktentwicklung ableiten. Während das exportorientierte Gewerbe direkt von der einbrechenden ausländischen Nachfrage getroffen wurde, blieb die Beschäftigung in den anderen privaten Sektoren aufgrund der weitgehend stabilen Inlandsnachfrage nahezu unberührt. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zur schwedischen Bankenkrise der 1990er Jahre, in der sämtliche Wirtschaftsbereiche von sinkenden Investitionen und schwachem Konsum betroffen waren. Des Weiteren scheinen die Unternehmen in größerem Ausmaß an ihrer Stammebelegschaft festgehalten zu haben als während der Bankenkrise.<sup>605</sup> Eine plausible Begründung ist, dass die Unternehmen antizipiert haben, dass die globale Nachfrage nur vorübergehender Natur ist.<sup>606</sup> Möglicherweise haben aber auch die institutionellen Regelungen auf dem Arbeitsmarkt das veränderte Anpassungsverhalten der Unternehmen beeinflusst.

### **5.3.3 Institutionelle Erklärungen**

#### **5.3.3.1 Die Ausgangslage vor der Krise**

Wie bereits in Unterabschnitt 5.1.6.2 analysiert, hat die schwedische Gesamtwirtschaft ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit seit Anfang der 1990er Jahre verbessern können. Noch eindeutiger ist das Verlaufsbild der Lohnstückkosten für das Verarbeitende Gewerbe, das von

---

<sup>601</sup> S. Swedish Fiscal Policy Council (2011), S. 189 ff.

<sup>602</sup> Vgl. OECD (2010a), S. 39.

<sup>603</sup> Entsprechend sank das Beschäftigungsniveau unter den Männern deutlicher als unter den Frauen. Vgl. Swedish Fiscal Policy Council (2011), S. 195 f. Das Verarbeitende Gewerbe hatte im Jahr 2008 einen Anteil an allen Beschäftigten im Privatsektor von knapp 28 Prozent. Vgl. OECD (2012a), S. 85.

<sup>604</sup> In der schwedischen Bankenkrise hingegen blieb die Zahl der befristeten Beschäftigungsverhältnisse zunächst stabil. Vgl. Swedish Fiscal Policy Council (2011), S. 196 f.

<sup>605</sup> Vgl. OECD (2011b), S. 71.

<sup>606</sup> Vgl. Swedish Fiscal Policy Council (2011), S. 198 und OECD (2011b), S. 6.

dem globalen Nachfragerückgang in der Finanz- und Wirtschaftskrise besonders stark getroffen wurde (Abbildung 5.6). Zwischen 1992 und 2006 ist eine nachhaltige Senkung der Lohnstückkosten zu beobachten, die in erster Linie auf ein dynamisches Produktivitätswachstum zurückzuführen ist.<sup>607</sup> Die Abbildung verdeutlicht zudem eindrucksvoll die verheerende Wettbewerbsposition des Verarbeitenden Gewerbes beim Ausbruch der schwedischen Bankenkrise.

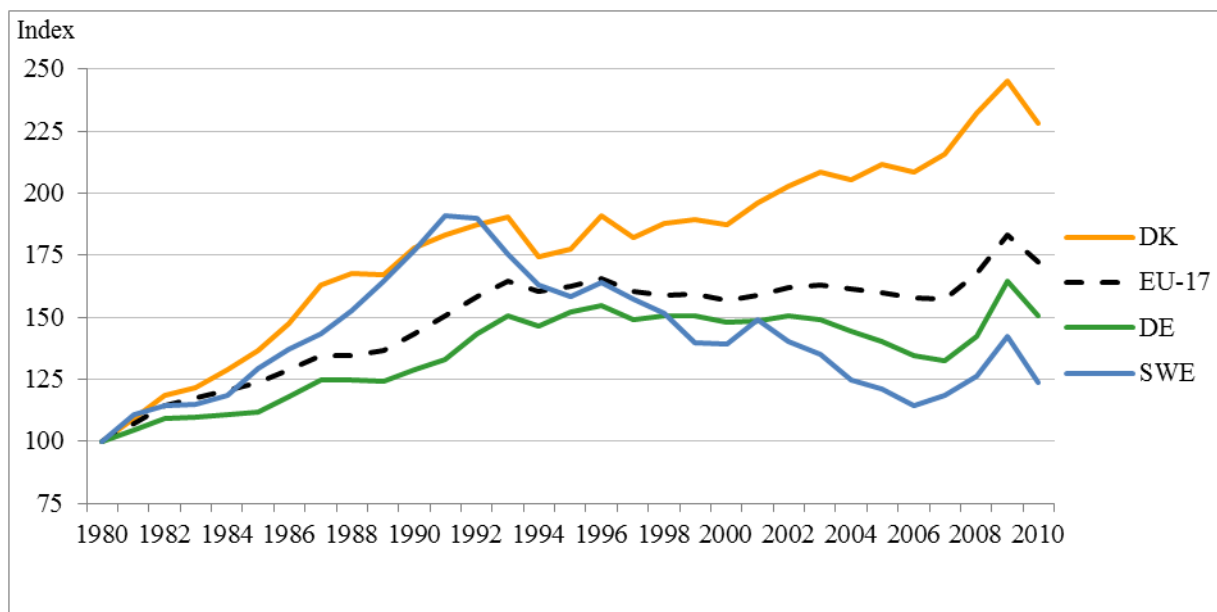


Abbildung 5.6: Die Lohnstückkosten im Verarbeitenden Gewerbe seit 1980 im internationalen Vergleich

Anmerkungen: Die jährlichen Lohnstückkosten bemessen die durchschnittlichen Arbeitskosten pro Produktionseinheit. Sie werden kalkuliert als das Verhältnis der gesamten Arbeitskosten zum realen Output. Basisjahr 1980 = 100.

Datenquelle: OECD Online Database.

Die Analyse der Steigerungsraten der Lohnstückkosten zeigt, dass das Verarbeitende Gewerbe in den Jahren unmittelbar vor der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise vorwiegend negative Wachstumsraten bei den Lohnstückkosten zu verzeichnen hatte. Dagegen lagen die jährlichen Steigerungsraten Ende der 1980er Jahre in der Regel über 5 Prozent.<sup>608</sup>

Als eine weitere wichtige Erklärung für die vergleichsweise milde Schockwirkung kann also die günstige Wettbewerbsposition des Verarbeitenden Gewerbes angeführt werden.<sup>609</sup>

Während notwendige strukturelle Anpassungen die Schockwirkung der schwedischen Bankenkrise in die Länge zogen, konnte das Verarbeitende Gewerbe in der Finanz- und

<sup>607</sup> Vgl. Medlingsinstitutet (2012), S. 60.

<sup>608</sup> Datenquelle: OECD.

<sup>609</sup> Die schwedischen Beschäftigungserfahrungen bestätigen die Ergebnisse von Boysen-Hogrefe et al. (2010), denen zufolge diejenigen Staaten in der Finanz- und Wirtschaftskrise einen mildereren Beschäftigungseinbruch registrierten, die im Zeitraum zwischen 2002 und 2008 die geringsten Anstiege in den nominalen Lohnstückkosten zu verzeichnen hatten.



Wirtschaftskrise aus einer verbesserten Wettbewerbsposition heraus zunächst in einem größeren Ausmaß an den Stammebelegschaften festhalten, um in der konjunkturellen Erholungsphase frühzeitig mit dem Aufbau neuer Beschäftigungsverhältnisse zu beginnen.<sup>610</sup> In den Jahren 2007 und 2008 – unmittelbar vor dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise – ist ein umfassendes Paket von aufeinander abgestimmten Arbeitsmarktreformen umgesetzt worden, das auf die Ausweitung des Arbeitsangebots und ein erhöhtes Beschäftigungsniveau abzielte. Zu den wesentlichen Bausteinen gehörten die Einführung und stufenweise Anhebung eines „In-Work Tax Credits“, eine bei fortwährender Arbeitslosigkeit abgestufte Ersatzrate in der Arbeitslosenversicherung sowie die Einführung der Job- und Entwicklungsgarantie zur systematischen Aktivierung Langzeitarbeitsloser. Insbesondere die Kombination einer reduzierten Einkommensteuer mit einer geringeren Kompensationsrate für Langzeitarbeitslose setzt stärkere finanzielle Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Da die zu erwartenden strukturellen Angebotseffekte vom Nachfragerückgang in der Finanz- und Wirtschaftskrise überlagert wurden, ist eine abschließende Bewertung noch nicht möglich.<sup>611</sup> Den Schätzungen des schwedischen Finanzministeriums zufolge wird das Reformpaket langfristig das Beschäftigungsniveau um etwa 3 Prozentpunkte steigern und die Arbeitslosenquote um 1,4 Prozentpunkte senken.<sup>612</sup> Insgesamt ist festzuhalten, dass der institutionelle Rahmen zum Zeitpunkt der Finanz- und Wirtschaftskrise beschäftigungsfreundlicher war als zu Beginn der schwedischen Bankenkrise.<sup>613</sup> Neben den verbesserten Anreizeffekten zur Arbeitsaufnahme ist auch die erneuerte Konstellation des Tarifsystems zu nennen, das eine verbesserte Wettbewerbsstellung des exportabhängigen Gewerbes unterstützt hat.<sup>614</sup> Die hohe informelle Koordination unter den Sozialpartnern findet ebenso Ausdruck in den flexiblen Anpassungsmaßnahmen, die während der Krise vereinbart wurden.

### **5.3.3.2 Krisenbedingte Arbeitsmarktmaßnahmen**

In Schweden gab es beim Ausbruch der Finanzkrise kein gesetzliches Kurzarbeitergeld. Konfrontiert mit dem massiven Auftragseinbruch schloss die schwedische Metallgewerkschaft mit mehreren Industrieverbänden im März 2009 ein Rahmenabkommen

---

<sup>610</sup> Vgl. Swedish Fiscal Policy Council (2011), S. 28 und Hassler (2010), S. 5 f.

<sup>611</sup> Vgl. Calmfors (2012), S. 14.

<sup>612</sup> S. Swedish Ministry of Finance (2012), S. 59 ff.

<sup>613</sup> Nicht von minderer Bedeutung sind die in der Zwischenzeit vorgenommenen Deregulierungen auf den Produktmärkten und die stabilitätsorientierte Geld- und Fiskalpolitik.

<sup>614</sup> Beginnend in den 1990er Jahren wurde die Leistungsobergrenze in der Arbeitslosenversicherung nicht vollständig an die Lohnentwicklung angepasst, so dass die Ersatzrate für Besserverdiener im Zeitverlauf gesunken ist. Vgl. Swedish Fiscal Policy Council (2010), S. 279 ff.

von einjähriger Laufzeit, um die drohenden Massenentlassungen zu vermeiden.<sup>615</sup> Die Vereinbarung ermöglichte den Sozialpartnern auf Betriebsebene, entsprechend der örtlichen Anforderungen eine Verkürzung der Arbeitszeit zu beschließen. Die Arbeitnehmer verzichteten auf die Entlohnung für die entfallenen Arbeitsstunden, sie erhielten jedoch mindestens 80 Prozent ihres regulären Monatsgehalts.<sup>616</sup>

Einer Analyse des Dachverbands der Maschinenbauunternehmen zufolge haben etwa 700 Unternehmen, ein lokales Krisenabkommen abgeschlossen.<sup>617</sup> Dies entspricht einem Anteil an der Branche von 22 Prozent. Insgesamt unterlagen in etwa 3 Prozent der schwedischen Beschäftigten einer Krisenvereinbarung.<sup>618</sup> Einer Schätzung der Metallgewerkschaft zufolge hat das Rahmenabkommen etwa 12.000 bis 15.000 Arbeitsplätze sichern können.<sup>619</sup>

Die zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern freiwillig geschlossenen Vereinbarungen haben damit im Vergleich zum gesetzlichen Kurzarbeitergeld in Deutschland nur eine geringe Arbeitsmarktwirkung entfalten können. Dennoch veranschaulichen sie beispielhaft, dass die ausgeprägte Kooperationsbereitschaft der Sozialpartner eine positive Beschäftigungswirkung entfaltet und ein wesentliches Erfolgsmerkmal des schwedischen Modells darstellt.<sup>620</sup>

Der schwedische Gesetzgeber hat in der Finanz- und Wirtschaftskrise keine direkten arbeitsmarktpolitischen Eingriffe unternommen, um die Anpassungsflexibilität der Unternehmen zu erhöhen und dem Beschäftigungsabbau entgegenzuwirken. Um zu verhindern, dass sich die konjunkturell bedingt gestiegene Arbeitslosigkeit strukturell verfestigt, wurde das Budget für die aktive Arbeitsmarktpolitik und Bildungsmaßnahmen erhöht. Das schwedische Finanzministerium schätzt, dass diese Maßnahmen die Arbeitslosigkeit kurzfristig um gut 13.000 Personen reduzieren konnten.<sup>621</sup>

Zusammenfassend schließt sich der schwedische Sachverständigenrat der Einschätzung der OECD an, dass die globale Finanz- und Wirtschaftskrise die strukturelle Arbeitslosigkeit langfristig nur geringfügig um etwa 0,25 Prozent erhöht.<sup>622</sup>

## **5.4 Zusammenfassung**

Der ab 1997 einsetzende Beschäftigungsaufschwung in Schweden steht nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit umfassenden institutionellen Reformen am Arbeitsmarkt.

---

<sup>615</sup> Vgl. Lovén (2009).

<sup>616</sup> Vgl. Anxo (2011), S. 452 und Eurofound (2009), S. 7.

<sup>617</sup> Vgl. Teknikföretagen (2010).

<sup>618</sup> Vgl. OECD (2011b), S. 73.

<sup>619</sup> Vgl. Kullander, Halling (2012).

<sup>620</sup> Vgl. Anxo (2011), S. 468 f.

<sup>621</sup> Vgl. Swedish Ministry of Finance (2012), S. 267.

<sup>622</sup> Vgl. Swedish Fiscal Policy Council (2011), S. 219, OECD (2011b), S. 72 und OECD (2010b), S. 19.

Entsprechend herrscht ein breiter wissenschaftlicher Konsens, dass die verbesserte Beschäftigungssituation nicht in einer reduzierten strukturellen Arbeitslosigkeit begründet liegt, sondern zuvorderst den konjunkturellen Aufholprozess nach der schweren Rezession widerspiegelt.<sup>623</sup> Der Erfolg ist auch insofern zu relativieren, als dass die Rekordstände des Beschäftigungsniveaus aus den 1980er Jahren bis heute unerreicht geblieben sind.

Insbesondere die Möglichkeit, mit der Teilnahme an einer Aktivierungsmaßnahme den Leistungsanspruch in der Arbeitslosenversicherung zu verlängern, gilt als ursächlich für die enttäuschenden Beschäftigungswirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den 1990er Jahren. Dieser Drehtüreffekt hat signifikant dazu beigetragen, dass sich die Arbeitslosigkeit nach der Bankenkrise verfestigen konnte. Erst mit der Einführung der Aktivitätsgarantie im Jahr 2000 wurde die Bezugsdauer der Arbeitslosenversicherung beschränkt. Insgesamt hat die massive Ausweitung der Aktivierungsprogramme in den 1990er Jahren den Arbeitslosigkeitsanstieg nicht verhindern können.

Dennoch weist Schweden heute im internationalen Vergleich ein sehr hohes Beschäftigungsniveau und eine niedrige Arbeitslosigkeit auf. Ein möglicher Erklärungsfaktor ist die solidarische Lohnpolitik, zu der die schwedischen Sozialpartner 1997 nach 15 Jahren unkoordinierter, dezentraler Tariffindung zurückgekehrt sind. Tendenziell deuten die wissenschaftlichen Ergebnisse darauf hin, dass der Abschluss der „Industriellen Vereinbarung“ ein moderateres Lohnwachstum begünstigt hat. Auch das im Jahr 2000 gegründete Vermittlungsinstitut soll die Sozialpartner darin unterstützen, die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen ihrer Tarifabschlüsse zu berücksichtigen. Möglicherweise hat die zentrale Koordination der Lohnverhandlungen den Lohndruck reduziert und damit die ausgeprägte Insider-Macht eingegrenzt, die von einem strikten gesetzlichen Kündigungsschutz, dem hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad und dem hohen tarifvertraglichen Abdeckungsgrad erzeugt wird. Dieser Wirkungszusammenhang ist empirisch schwer zu belegen, die Forschungsergebnisse widersprechen dieser Hypothese jedoch nicht grundlegend. Wichtige Stellschrauben für die hohe Erwerbsbeteiligung der Frauen scheinen dagegen außerhalb des Arbeitsmarktes zu liegen.

Die Branchenmindestlöhne, die relativ hoch angesetzt sind, beschränken die lohnpolitische Flexibilität am unteren Rand der Tarifskala. Der hohe Anteil der befristeten Beschäftigung und der gering qualifizierten Arbeitslosen sowie der gestiegene qualifikationsbedingte Mismatch können als Indizien gewertet werden, dass die schwedische Kombination rigider

---

<sup>623</sup> Vgl. Calmfors et al. (2007), S. 102 ff., OECD (2006), S. 30 ff., Bassanini, Duval (2006), S. 18 f. und Lindblad, Sellin (2003).

Lohn- und Beschäftigungsinstitutionen den Arbeitsmarktrandgruppen den Weg in eine reguläre Beschäftigung erschwert.

Erst ab 2006 wurden umfassende Reformen am Arbeitsmarkt implementiert. Die Abstufung der Bruttoersatzes, die Einführung des „In-Work Tax Credits“ und die systematische Aktivierung durch die Job- und Entwicklungsgarantie lassen langfristig einen senkenden Effekt auf die strukturelle Arbeitslosigkeit erwarten.

Diese verbesserten Arbeitsanreize und die unmittelbar zuvor deutlich verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der schwedischen Industrie scheinen besonders relevante Erklärungen für die Beobachtung, dass die Schockwirkung der jungen Finanz- und Wirtschaftskrise auf dem Arbeitsmarkt deutlich milder ausfiel als in der Bankenkrise zu Beginn der 1990er Jahre. Auch Dank der Krisenstruktur – ihres V-förmigen Verlaufs und ihrer Konzentration auf das Verarbeitende Gewerbe – konnte die Beschäftigungsquote auf einem relativ hohen Niveau nahezu stabil gehalten werden.

Basierend auf einer arbeitsmarkttheoretischen Modellierung des Gent-Systems hat die schwedische Regierung versucht, gezielt einen Interaktionseffekt zwischen dem Lohnverhandlungssystem und der Arbeitslosenversicherung zu nutzen, um einen zusätzlichen Anreiz zur Lohnzurückhaltung zu erzeugen. Die Reform hat den intendierten Effekt jedoch nicht erzeugt, da sich das schwedische Tarifsystem deutlich vom Modellrahmen unterscheidet. Insbesondere ist der Versichertenkreis einer Arbeitslosenkasse nicht deckungsgleich mit dem Tarifgebiet der verwaltenden Gewerkschaft. Auch steht die Differenzierung der Mitgliedsbeiträge einer wirksamen zentralen Lohnkoordination entgegen. Die zum Teil deutlich gestiegenen Versicherungsbeiträge haben dagegen unmittelbar vor dem Ausbruch der Finanzkrise eine massive Austrittswelle aus der Arbeitslosenversicherung erzeugt.

## 6. Eine Inzidenzanalyse des niederländischen Arbeitsmarktes

Das Beschäftigungswachstum der vergangenen drei Jahrzehnte, das von einer deutlich reduzierten Arbeitslosigkeit flankiert wurde, bietet Anlass, die Arbeitsmarktinstitutionen in den Niederlanden näher zu betrachten.

Nach einem kontinuierlichen Anstieg in den 1970er Jahren erreichte die Arbeitslosigkeit im Jahr 1983 ihren Höchststand von 8,3 Prozent.<sup>624</sup> Zugleich lag die Beschäftigungsquote bei nur knapp 51 Prozent.<sup>625</sup> Die wirtschaftliche Schieflage war geprägt von einem massiven Arbeitsplatzabbau im Exportsektor, dessen Wettbewerbsfähigkeit unter einer starken niederländischen Währung litt.<sup>626</sup> Kompensierend wurde den Arbeitslosen und Erwerbsunfähigen ein nahezu barrierefreier Zugang zum großzügig ausgebauten sozialen Sicherungssystem gewährt. Das staatliche Haushaltsdefizit stieg rasant und die notwendige Anhebung von Steuern und Abgaben belastete den industriellen Wandel zusätzlich.<sup>627</sup>

Die ökonomische Abwärtsspirale und die wiederholten politischen Eingriffe in die Tarifverhandlungen veranlassten die Dachverbände der niederländischen Sozialpartner zum Umdenken. Im „Wassenaar-Abkommen“ von November 1982 vereinbarten sie eine Politik der Lohnzurückhaltung, um die unternehmerische Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Im Gegenzug einigten sich die Vertreter auf eine kostenneutrale Verkürzung der Arbeitszeiten. Unterstützend gab die Regierung die Zusage, den Staatshaushalt zu konsolidieren und die Abgabenlast zu senken.<sup>628</sup>

Das Wassenaar-Abkommen gilt als arbeitsmarktpolitischer Wendepunkt, die anschließende moderate Lohnentwicklung hat das Fundament für das Beschäftigungswachstum gelegt.<sup>629</sup> Die Erwerbstätigenquote stieg kontinuierlich auf weit über 70 Prozent und verharrt seit 2002 auf diesem stabil hohen Niveau. Die standardisierte Arbeitslosenquote konnte nachhaltig reduziert werden. In einem jeweiligen Konjunkturzyklus erreichte sie einen Tiefstand von 4,8 Prozent 1991, 2,6 Prozent in 2001 und 3,1 Prozent 2008. In der Finanzkrise stieg die Arbeitslosigkeit wiederum auf 5,3 Prozent in 2012. Die Arbeitszeiten wurden vorwiegend durch den Ausbau der Teilzeitbeschäftigung flexibilisiert, deren Anteil an der

---

<sup>624</sup> s. Abb. 2.3.

<sup>625</sup> s. Abb. 3.6.

<sup>626</sup> Der Aufwertungsdruck wurde durch die hohe Nachfrage nach niederländischem Erdgas und Erdöl erzeugt.

<sup>627</sup> Vgl. SVR (2005), S. 173 f.

<sup>628</sup> Ein wichtiger Schritt war die nominale Lohnsenkung um 3 Prozent für die Beschäftigten im öffentlichen Sektor 1984. Vgl. Visser, Hemerijck (1998), S. 182 f.

<sup>629</sup> S. z. B. van Ours (2006), S. 134 f. und Knuth et al. (2004), S. 32, Visser, Hemerijck (1998), S. 44.

Gesamtbeschäftigung seit den 1990er Jahren auf einem OECD-weiten Rekordniveau liegt.<sup>630</sup>

Die Beschäftigungsquote der Frauen hat sich seit 1984 verdoppelt.<sup>631</sup>

Datum	Arbeitsmarktinstitution	Änderung
1982	Lohnverhandlungssystem	Abkommen von Wassenaar: Lohnzurückhaltung im Tausch gegen Arbeitszeitflexibilität; Staat verzichtet auf Eingriffe in Lohnverhandlungen und Kürzungen der Sozialleistungen
1985	Arbeitslosenversicherung	Senkung der Bruttoersatzrate von 80 auf 70 Prozent
1987	Arbeitslosenversicherung	Generalrevision (striktere Zugangsbedingungen; Bezugsdauer an Erwerbshistorie gekoppelt)
1991	Aktive Arbeitsmarktpolitik	Jugendbeschäftigungsplan
1992	Arbeitslosenversicherung	Verschärfte Sanktionierung
1993	Lohnverhandlungssystem	Sozialpakt "Ein neuer Kurs": Dezentralisierung der Lohnfindung
1993	Künstliche Verknappung des Arbeitsangebots	Verschärfung der Zugangs- und Zumutbarkeitskriterien der Berufsunfähigkeitsversicherung
1996	Arbeitslosenversicherung	Neuer Sanktionskatalog: verschärfte Zumutbarkeitskriterien
1996	Subventionierte Beschäftigung	Einführung des SPAK-Programms
1996	Teilzeitbeschäftigung	Gesetz zur Gleichstellung von Teilzeitbeschäftigten
1998	Aktive Arbeitsmarktpolitik	Umfassender Aktivierungsansatz (Einführung des Profiling-Verfahrens (kansmeter))
1999	Beschäftigungsschutz	Sicherheits- und Flexibilitätsgesetz (Flexicurity)
2000	Teilzeitbeschäftigung	Recht auf Anpassung der Arbeitszeit
2001	Tarifverhandlungssystem	Sozialpakt „Erklärung über die Lohn- und Arbeitspolitik 2002“: Empfehlung zur Lohnzurückhaltung
2002	Tarifverhandlungssystem	Sozialpakt „Erklärung zu den Verhandlungen über die Arbeitsbedingungen für die Jahre 2004 und 2005“: Empfehlung zur Lohnzurückhaltung
2003	Arbeitslosenversicherung	Abschaffung der bedarfsunabhängigen „Anschlussleistung“ (Reduktion der maximalen Bezugsdauer von 7,5 auf 5 Jahre)
2006	Arbeitslosenversicherung	Verkürzung der Rahmenfrist; Abschaffung der einkommensunabhängigen, kurzfristigen Pauschalleistung; Leistungssatz in den ersten zwei Monaten erhöht; Verkürzung der maximalen Bezugsdauer von fünf Jahren auf 38 Monate
2006	Beschäftigungsschutz	Bei Entlassungen aus wirtschaftlichen Gründen fortan Spiegelbild- statt LIFO-Methode anzuwenden
2008/09	Subventionierte Beschäftigung	Ausweitung der Kurzarbeit

Tabelle 6.1: Die Chronik der wichtigsten Arbeitsmarktreformen in den Niederlanden  
Eigene Zusammenstellung.

Ab Anfang der 1990er Jahre konzentrierte sich die Beschäftigungspolitik auf verbesserte Arbeitsanreize, um die verfestigt hohe Zahl von Transferempfängern zu reduzieren und der vergleichsweise hohen Langzeitarbeitslosigkeit von etwa 50 Prozent entgegenzuwirken.<sup>632</sup> So wurden die Anspruchskriterien für die Arbeitslosenversicherung verschärft, die maximale

<sup>630</sup> S. Abb. 3.15.

<sup>631</sup> Die Quote stieg von etwa 35 Prozent im Jahr 1984 auf gut 70 Prozent 2012. S. Abb. 3.10.

<sup>632</sup> S. Abb. 3.2.

Bezugsdauer der Leistungen verkürzt, ein neuer Katalog von Sanktionsregelungen verabschiedet sowie die verbindliche Teilnahme an Aktivierungsprogrammen eingeführt. Zudem wurde der Zugang zur Erwerbsunfähigkeitsrente restriktiver gestaltet und überwacht, während die Leistungshöhe strenger an die tatsächliche Beeinträchtigung gekoppelt wurde. Die Erwerbsquote der Älteren hat sich zwischen 1993 und 2012 mit dem Anstieg von 28 auf über 58 Prozent mehr als verdoppelt.<sup>633</sup>

Begleitet wurden die Aktivierungsmaßnahmen durch einen Sozialpakt, der eine verbesserte soziale Absicherung von Arbeitnehmern in atypischen Arbeitsverhältnissen als Ausgleich für eine Deregulierung dieser Beschäftigungsformen vorsah.

Insgesamt wurde seit dem Wassenaar-Abkommen eine relativ unübersichtliche Vielzahl von Arbeitsmarktreformen implementiert. Einzelne Institutionen wurden wiederholt reformiert, so dass einige Neuerungen, insbesondere in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, nur vorübergehend Geltung hatten. Angesichts des langen Zeithorizonts, der drei vollständige Konjunkturzyklen umfasst, erscheint es kaum möglich, den Anteil einzelner Reformen am niederländischen Beschäftigungserfolg exakt zu bemessen. Eine konsistente Analyse des Verlaufsbilds wird zudem durch die mangelnde Verfügbarkeit hochwertigen Datenmaterials erschwert, so dass die empirische Evaluation der Reformen zum Teil sehr lückenhaft ist.<sup>634</sup> Umso strikter muss sich die folgende Inzidenzanalyse auf die institutionellen Stellschrauben und die Veränderungen konzentrieren, deren Wirkung bis in die Gegenwart reicht und die aus heutiger Perspektive für das „holländische Wunder“<sup>635</sup> wesentlich scheinen (s. Tabelle 6.1).

Zunächst werden die relevanten Arbeitsmarktinstitutionen einzeln beschrieben und analysiert (Unterkapitel 6.1). Die ökonomischen Anreizwirkungen werden anhand arbeitsmarkttheoretischer Überlegungen, geeigneter Arbeitsmarktstatistiken, sowie der verfügbaren ökonometrischen Erkenntnisse diskutiert. In Unterkapitel 6.2 werden die relevanten Reformbausteine zusammengefügt. Die getrennte Betrachtung der Angebots- und der Nachfrageseite auf dem Arbeitsmarkt soll es erleichtern, komplementäre Effekte der institutionellen Änderungen zu identifizieren. In dieser Diskussion findet auch das Zusammenspiel der Institutionen mit den konjunkturellen Schwankungen Berücksichtigung. Auf eine detaillierte Analyse der Anpassungsreaktionen während der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise wird verzichtet, da der zunächst eher milde Arbeitslosigkeitsanstieg

---

<sup>633</sup> S. Abb. 3.8.

<sup>634</sup> S. z. B. Gautier, van der Klaauw (2009), S. 25 f.

<sup>635</sup> Visser, Hemerijck (1998).

weitestgehend anhand der strukturellen Reformen und der angespannten Arbeitsmarktlage im Vorfeld der Krise zu erklären ist.<sup>636</sup>

## **6.1 Die niederländischen Arbeitsmarktinstitutionen und ihre Anreizwirkungen**

Die niederländische Verhandlungstradition und das Streben nach einem gemeinsamen Konsens gelten als die wesentlichen Charakteristiken des so genannten „Polder-Modells“.<sup>637</sup> Obwohl die niederländische Regierung auf den Feldern der Sozial- und Beschäftigungspolitik eine Handlungsvollmacht besitzt, spielen die Empfehlungen der Sozialpartner im Gesetzgebungsverfahren eine bedeutende Rolle. Das wichtigste Beratungsorgan ist der drittelparitätisch besetzte *Sozialwirtschaftliche Rat* (Sociaal-Economische Raad (SER)), der im Jahr 1950 gegründet worden ist.<sup>638</sup> Einstimmig erzielte Beschlüsse des SER haben aufgrund ihrer breiten Akzeptanz ein großes politisches Gewicht und bilden häufig die Grundlage für Gesetzesinitiativen der Regierung.<sup>639</sup>

Innerhalb der paritätisch organisierten *Stiftung der Arbeit* (Stichting van de Arbeid (StvdA)) diskutieren die Dachverbände von Arbeitgebern und Gewerkschaften auf zentraler Ebene über die Arbeitsbedingungen. Auch mit Regierungsvertretern findet ein regelmäßiger Austausch zu den aktuellen Fragen der Arbeits- und Sozialpolitik statt.<sup>640</sup> Die wichtigste Aufgabe der Stiftung ist es, zentrale Tarifempfehlungen auszuarbeiten, die eine richtlinienartige Wirkung für die Lohnverhandlungen auf Branchenebene haben.<sup>641</sup> Obwohl das *Zentrale Forschungsinstitut* (Centraal Planbureau (CPB)) formell dem Wirtschaftsministerium angegliedert ist, ist die wissenschaftliche Unabhängigkeit seiner Konjunkturprognosen und Veröffentlichungen von Sozialpartnern und Politik anerkannt.<sup>642</sup> Diese Institutionen bilden eine Plattform, die es erleichtert, sozialpolitische Fragestellungen konsensorientiert zu lösen.<sup>643</sup>

---

<sup>636</sup> Vgl. van Ours (2010), OECD (2010c), S. 21 f. und Gautier, van der Klaauw (2009), S. 40. Eine ausführliche ökonomische Diskussion der Anpassungsreaktionen auf dem niederländischen Arbeitsmarkt liefert Salverda (2011).

<sup>637</sup> Vgl. Nickell, van Ours (2000), S. 160.

<sup>638</sup> Dem SER gehören neben den Vertretern der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände auch unabhängige Sachverständige an, die von der Regierung ernannt werden. Der SER verfolgt drei gleichrangige Ziele: ein ausgeglichenes Wirtschaftswachstum im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung, einen möglichst hohen Beschäftigungsstand sowie eine gerechte Einkommensverteilung. Vgl. SER (2007a), S. 7.

<sup>639</sup> Der SER kann Handlungsempfehlungen sowohl eigenständig als auch im Auftrag der Politik ausarbeiten. Vgl. Waas (2003), S. 86 f.

<sup>640</sup> Vgl. Stiftung der Arbeit (2010), S. 11.

<sup>641</sup> Vgl. SVR (2005), S. 174.

<sup>642</sup> Vgl. den Butter (2011), S. 184.

<sup>643</sup> Vgl. Salverda et al. (2008), S. 19.



## 6.1.1 Der gesetzliche Beschäftigungsschutz

Normalbeschäftigungsverhältnisse unterliegen einem sehr strikten gesetzlichen Schutz.<sup>644</sup> Die aufwendigen Verfahrensstrukturen gelten seit den 1940er Jahren und wurden trotz wiederkehrender Reformbemühungen nicht wesentlich vereinfacht.<sup>645</sup> Indes haben die Sozialpartner Mitte der 1990er Jahre einen Flexicurity-Ansatz entwickelt, der einen flexibleren Einsatz von atypischen Beschäftigungsformen erlaubt und zugleich den betroffenen Arbeitskräften eine verbesserte soziale Absicherung gewährt.

### 6.1.1.1 Das Design des gesetzlichen Beschäftigungsschutzes

#### 6.1.1.1.1 Der Bestandsschutz normaler Beschäftigungsverhältnisse

Die Kündigung eines Arbeitsvertrages durch den Arbeitgeber ist rechtmäßig, wenn er glaubhaft machen kann, dass entweder ein persönliches Fehlverhalten, eine unzureichende Qualifikation oder aber eine wirtschaftliche Notwendigkeit zugrunde liegt.<sup>646</sup> Um einen Arbeitnehmer aus persönlichen oder wirtschaftlichen Gründen zu entlassen, hat der Arbeitgeber die Wahl zwischen zwei verschiedenen Verfahrenswegen.<sup>647</sup> Zum einen kann er bei der zuständigen Sozialversicherungsagentur (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)) eine Entlassungsbewilligung beantragen.<sup>648</sup> Zum anderen besteht die Möglichkeit, das Arbeitsverhältnis mit einem Prozess vor dem Amtsgericht zu beenden.

#### *I. Der Weg über die Sozialversicherungsagentur (UWV)*

Um einen Beschäftigten fristgerecht entlassen zu können, muss der Arbeitgeber bei der lokalen Sozialversicherungsagentur einen Antrag auf eine Entlassungsbewilligung stellen.<sup>649</sup> Daraufhin prüft die Behörde, ob das Entlassungsgesuch mit den rechtlichen Vorgaben des Kündigungserlasses (OB) vereinbar ist. Das Gesetz beinhaltet u. a. die Selektionskriterien, die bestimmen, in welcher Reihenfolge die Arbeitnehmer bei einer Kündigung aus

---

<sup>644</sup> Die wichtigsten Bestimmungen des niederländischen Kündigungsschutzes finden sich im Bürgerlichen Gesetzbuch (Burgerlijk Wetboek (BW)), im Außerordentlichen Erlass über Beschäftigungsverhältnisse (Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen (BBA)) sowie im Kündigungserlass (Ontslagbesluit (OB)). Tarifvertragliche Abweichungen von den gesetzlichen Vorschriften sind grundsätzlich zulässig.

<sup>645</sup> Vgl. Deelen et al. (2006), S. 13.

<sup>646</sup> Schwangere Frauen, behinderte Beschäftigte sowie Betriebsratsmitglieder genießen einen besonderen gesetzlichen Schutz. Art. 670 BW.

<sup>647</sup> Die niederländischen Regelungen werden daher als „duals Kündigungsrecht“ bezeichnet. Vgl. Waas (2003), S. 46.

<sup>648</sup> Die frühere Arbeitsbehörde CWI (Centrum voor werk en inkomen) wurde 2009 in die UWV integriert. Vgl. Hoogenboom (2011), S. 88 f.

<sup>649</sup> Dem Schriftstück sind Unterlagen beizufügen, die die Freistellung rechtfertigen. Im Falle einer personenbedingten Kündigung ist dies in der Regel die Personalakte, bei einer betriebsbedingten Entlassung kann die Beweisführung z. B. anhand der Gewinn- und Verlustrechnung erfolgen. Vgl. Lassche Advocaten (2010).

wirtschaftlichen Gründen zu entlassen sind.<sup>650</sup> In 2006 ist die zuvor geltende „Last-in-First-out“-Methode durch das so genannte „Prinzip der Proportionalität“ (Afspiegelingsbeginsel) ersetzt worden, um das Entlassungsrisiko gleichmäßig auf die betriebliche Altersstruktur zu verteilen. So werden die Beschäftigten im betroffenen Unternehmensbereich zunächst in fünf Altersgruppen unterteilt. Daraufhin wird für jede einzelne Altersklasse – entsprechend ihres jeweiligen Anteils an allen Bediensteten im betroffenen Fachbereich – eine Anzahl an freizustellenden Personen bestimmt. Die innerhalb einer Altersgruppe auszuwählenden Beschäftigten werden schließlich nach der „Last-in-First-out“-Regelung bestimmt.<sup>651</sup> Folglich haben die älteren Arbeitnehmer seit der Reform ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko zu tragen. Allerdings definiert das Gesetz eine Reihe von Ausnahmefällen, in denen das Prinzip der Proportionalität nicht zwingend anzuwenden ist.<sup>652</sup>

Kommt das UWV zu dem Ergebnis, dass die Kündigung gerechtfertigt ist, erteilt es dem Arbeitgeber eine Entlassungsbewilligung.<sup>653</sup> Unabhängig vom Verfahrensergebnis steht den beiden beteiligten Parteien im Anschluss der Gerichtsweg offen.

### Die Kündigungsfristen

Die Länge der gesetzlichen Kündigungsfrist bemisst sich nach der Anstellungsdauer und beträgt zwischen einem und vier Monaten. Aufgrund des langwierigen Verfahrens wird die Kündigungsfrist um einen Monat gekürzt, jedoch unter der Bedingung, dass die Frist eine Mindestlänge von einem Monat nicht unterschreitet.<sup>654</sup> In den Tarifverträgen können von den gesetzlichen Regelungen abweichende Kündigungsfristen bestimmt werden – auch zum Nachteil der Arbeitnehmer.<sup>655</sup>

---

<sup>650</sup> Art. 4:2 OB.

<sup>651</sup> Die fünf Altersklassen gliedern sich folgendermaßen: 15-24 Jahre; 25-34 Jahre; 35-44 Jahre; 45-54 Jahre; 55-65 Jahre. Art. 4.2 Satz 1 OB.

<sup>652</sup> So darf das Unternehmen einen Arbeitnehmer vom rechtlichen Auswahlverfahren ausnehmen, wenn dieser nachweislich über Qualifikationen verfügt, die für eine erfolgreiche Unternehmensführung unverzichtbar sind. Art. 4:2, Satz 3 OB. Auch ein Beschäftigter, dessen Arbeitsmarktposition von der Behörde als besonders schwach eingestuft wird, kann von dieser Regelung ausgenommen werden. Art. 4:2, Satz 5 OB.

<sup>653</sup> Innerhalb von acht Wochen muss der Unternehmer die Kündigung aussprechen, ansonsten verfällt die Genehmigung. Art. 2:7 OB. Die Erlaubnis des Arbeitscenters kann in Sonderfällen mit Auflagen erfolgen. So kann der Arbeitgeber verpflichtet werden, den entlassenen Arbeitnehmer bei einer eventuellen Wiederbesetzung der Stelle innerhalb eines bestimmten Zeitraumes bevorzugt zu behandeln. Art. 4:5 OB.

<sup>654</sup> Vgl. Schils (2007a), S. 21.

<sup>655</sup> In den meisten Tarifverträgen gelten die gesetzlichen Kündigungsfristen. Einige Tarifverträge sehen längere Fristen vor, insbesondere für ältere Arbeitnehmer. Kürzere Kündigungsfristen sind dagegen eher die Ausnahme. Vgl. Schils (2007b), S. 15 ff.

Tabelle 6.2: Gesetzliche Kündigungsfristen in den Niederlanden

Beschäftigungsdauer	bis zu 5 Jahre	5 bis 10 Jahre	10 bis 15 Jahre	15 Jahre und länger
Kündigungsfrist	1 Monat	2 Monate	3 Monate	4 Monate

Quelle: § 672 (2) BW.

Innerhalb der Probezeit ist eine Entlassung ohne Kündigungsfrist zulässig. Die Dauer der Probezeit richtet sich wiederum nach der vereinbarten Dauer des Arbeitsvertrages. Ist die Anstellung auf maximal zwei Jahre befristet, beträgt die Probezeit einen Monat, in allen anderen Fällen ist sie auf maximal zwei Monate beschränkt.<sup>656</sup>

### Die Abfindungszahlungen

Der Verfahrensweg über die Arbeitsbehörde sieht keine Abfindungszahlung vor. Das UWV ist nicht befugt, eine Ausgleichsleistung zu verordnen.<sup>657</sup>

### II. Der Amtsgerichtsweg

Alternativ zum UWV-Verfahren kann der Arbeitgeber vor dem Amtsgericht (Kantonrechter) eine Klage einreichen, um das Arbeitsverhältnis aufzulösen. In dem Verfahren entscheidet das Gericht, ob ein wichtiger Grund für eine Kündigung vorliegt, oder ob seit Vertragsabschluss „Veränderungen eingetreten sind, die eine sofortige oder jedenfalls baldige Beendigung des Arbeitsverhältnisses als billig erscheinen lassen“.<sup>658</sup>

Für Arbeitgeber stellt der Gerichtsweg nicht nur wegen der großzügigen Interpretation der Sozialkriterien eine attraktive Alternative zur behördlichen Entlassungsbewilligung dar. Auch wird sich ein Unternehmer bevorzugt an das Gericht wenden, wenn er das Freistellungsverfahren verkürzen möchte.<sup>659</sup> Zum einen muss die angestrebte Kündigung weniger ausführlich als gegenüber dem Arbeitscenter begründet werden. Zum anderen ist das Amtsgericht nicht an die gesetzlichen Kündigungsfristen gebunden, so dass die Entscheidungsfindung insgesamt zügig und unbürokratisch verläuft. Allerdings setzt die Justiz in der Regel eine Kompensationsleistung fest, die der Arbeitgeber an den entlassenen Arbeitnehmer zu entrichten hat.<sup>660</sup> Das Urteil der Behörde ist rechtskräftig und kann nicht angefochten werden.

<sup>656</sup> Art. 652 BW.

<sup>657</sup> Vgl. Deelen et al. (2006), S. 67.

<sup>658</sup> Waas (2003), S. 58 und Art. 685 (2) Alt. 2 BW.

<sup>659</sup> Aufgrund der hohen Auslastung der Justizstellen entfällt in vielen Fällen eine detaillierte Anhörung der Streitparteien. Vgl. Schils (2007a), S. 24.

<sup>660</sup> Vgl. Ochel (2009), S. 58.

### Die Kündigungsfristen

Das Gericht bestimmt die vom Arbeitgeber einzuhaltende Kündigungsfrist nach eigenem Ermessen. Sie beträgt im Regelfall bis zu drei Wochen. Als Ausgleich steht dem Arbeitnehmer eine Abfindungszahlung zu. Um einen doppelten Leistungsbezug zu verhindern, wird die Leistung der Arbeitslosenversicherung erst nach einer Karenzfrist gewährt. Die Dauer der Karenzfrist entspricht der Kündigungsfrist, die im Falle eines UWV-Verfahrens angewandt worden wäre.<sup>661</sup>

### Die Abfindungszahlungen

Die Höhe der Abfindungszahlung berechnet das Amtsgericht nach einer so genannten „A×B×C-Formel“. Die gewichtete Beschäftigungsdauer<sup>662</sup> in Jahren (A) wird mit dem aktuellen monatlichen Bruttolohn (B) und einem vom Gericht determinierten Korrekturfaktor (C) multipliziert. Letzterer soll den Begleitumständen eines jeweiligen Verfahrens Rechnung tragen. Ausgehend von einem neutralen Wert 1 wird das Gericht den Faktor zugunsten einer Partei verändern, wenn es bei der Gegenpartei ein überproportionales Verschulden an der Vertragsbeendigung erkennt.<sup>663</sup>

#### 6.1.1.1.2 Der Bestandsschutz atypischer Beschäftigungsverhältnisse

Mit Wirkung zum Januar 1999 wurde ein Gesetz über Flexibilität und Sicherheit („Wet flexibiliteit en zekerheid“) eingeführt, das auf einer weit reichenden inhaltlichen Übereinkunft zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden basiert und den „umfassendsten Versuch einer Flexibilisierung des niederländischen Arbeitsrechts“<sup>664</sup> darstellt. Die neuen Regelungen betreffen vornehmlich die befristete Beschäftigung und die Arbeitnehmerüberlassung. Die Vereinbarung soll einerseits die Nutzung der flexiblen Beschäftigungsformen erleichtern und andererseits den Beschäftigten am Rande des Arbeitsmarktes eine verbesserte soziale Absicherung gewähren. So gilt für alle Beschäftigten ein gesetzliches Gleichbehandlungsgebot unabhängig von der Form des Arbeitsvertrags.

---

<sup>661</sup> Vgl. Schils (2007a), S. 23.

<sup>662</sup> In der Formel werden die Jahre der Beschäftigung abhängig vom Alter des betroffenen Arbeitnehmers wie folgt gewichtet: Beschäftigungsjahre bis zum Alter von 40 Jahren: Faktor 1; Beschäftigungsjahre im Alter zwischen 40 und 50 Jahren: Faktor 1,5; Beschäftigungsjahre im Alter ab 50 Jahren: Faktor 2.

<sup>663</sup> Vgl. Schils (2007a), S. 24. Hat also beispielsweise der Arbeitnehmer durch individuelles Fehlverhalten seine Freistellung mitverursacht, wird das Gericht einen reduzierten Wert der Korrekturvariablen bestimmen. Der politische Versuch, das System durch eine maximale Abfindungsgrenze von 75.000 € verlässlicher und weniger kostenintensiv zu gestalten, scheiterte. Vgl. OECD (2010c), S. 36 und OECD (2012d), S. 79.

<sup>663</sup> S. Waas (2003), S. 113.

<sup>664</sup> S. ebd.

#### 6.1.1.1.2.1 Die befristete Beschäftigung

Dem Flexibilitäts- und Sicherheitsgesetz zufolge bedarf es für den Abschluss eines befristeten Arbeitsvertrages keines sachlichen Grundes. Die Befristung kann grundsätzlich bis zu zweimal innerhalb von drei Jahren verlängert werden.<sup>665</sup> Im Falle eines vierten befristeten Arbeitsvertrages sowie einer Überschreitung der maximal zulässigen Dauer von 36 Monate entfällt die Gültigkeit der Befristung automatisch.<sup>666</sup> Abweichende tarifvertragliche Regelungen sind erlaubt, dürfen aber dem gesetzlichen Gleichbehandlungsgrundsatz nicht entgegenstehen.<sup>667</sup>

#### 6.1.1.1.2.2 Die Arbeitnehmerüberlassung

In den Niederlanden wurden bereits zu Beginn der 1960er Jahre die ersten Zeitarbeitsunternehmen gegründet.<sup>668</sup> Bis 1999 waren die Auftrags- und die Vertragsdauer zumeist synchronisiert, so dass die Überlassungsagenturen faktisch als Vermittler befristeter Arbeit fungierten.<sup>669</sup> Mit dem Flexibilitäts- und Sicherheitsgesetz ist neben der restriktiv gewährten Erlaubnispflicht auch die gesetzlich zulässige Höchstdauer der Arbeitnehmerüberlassung abgeschafft worden.<sup>670</sup> Grundsätzlich sind Leiharbeiter mit der Stammebelegschaft gleichgestellt. Nach einer Beschäftigung von 26 Wochen bei einem Entleihbetrieb hat der Zeitarbeiter einen gesetzlichen Anspruch auf den Lohn eines vergleichbaren Festangestellten. Das gesetzliche Mindestlohniveau darf nicht unterschritten werden.<sup>671</sup>

Die Sozialpartner regeln tarifvertraglich den Rahmen für einen Einsatz der Zeitarbeit.<sup>672</sup> Einer der beiden Tarifverträge in der Zeitarbeitsbranche ist für allgemeinverbindlich erklärt worden und deckt ca. 90 Prozent der Zeitarbeitsbetriebe ab. Darin ist vorgesehen, dass ein Leiharbeiter innerhalb der ersten 18 Monate seiner Beschäftigung wiederholt befristet angestellt werden kann.<sup>673</sup> Erst nach Ablauf dieser Periode hat der Leiharbeiter gegenüber

---

<sup>665</sup> Zuvor war lediglich eine einmalige Verlängerung erlaubt. Vgl. de Koning et al. (2004), S. 39. Als Kettenarbeitsverträge sind die Kontrakte definiert, die nacheinander ohne eine zeitliche Unterbrechung von mindestens drei Monaten vereinbart wurden. Um den Schutz des Arbeitnehmers zu verbessern, wurde diese Zeitspanne im Gesetz über Flexibilität und Sicherheit von einem Monat auf drei Monate angehoben. Vgl. Houwing (2010), S. 132.

<sup>666</sup> Vgl. de Koning et al. (2004), S. 39.

<sup>667</sup> Vgl. Schils (2007b), S. 18 ff.

<sup>668</sup> Vgl. Knuth et al. (2004), S. 35.

<sup>669</sup> Vgl. Eichhorst et al. (2006), S. 158.

<sup>670</sup> Vgl. Waas (2003), S. 141 f. und Eichhorst et al. (2006), S. 158. Zu Beginn des Jahres 2012 ist die Registrierungspflicht für Verleihbetriebe wieder eingeführt worden, um einem Missbrauch der Zeitarbeit entgegenzuwirken. Vgl. van het Kaar (2012).

<sup>671</sup> Zum gesetzlichen Mindestlohn s. Abschnitt 6.1.6.1.5.

<sup>672</sup> Vgl. Waas (2003), S. 148 f.

<sup>673</sup> Die Anstellung bei der Zeitarbeitsagentur endet automatisch mit dem betrieblichen Einsatz.

dem Verleihbetrieb einen Anspruch auf einen festen Arbeitsvertrag und damit auf eine Entlohnung in einsatzfreien Zeiten.<sup>674</sup>

#### 6.1.1.1.2.3 Die Teilzeitbeschäftigung

Nachdem die Gewerkschaften im Laufe der 1980er Jahre ihre Zurückhaltung gegenüber der Teilzeitbeschäftigung schrittweise abgelegt hatten, begann die Regierung, die Erwerbsform durch eine verbesserte soziale Absicherung aufzuwerten. So gilt seit 1993 der gesetzliche Mindestlohn auch für diejenigen Beschäftigten, deren Arbeitsvertrag eine wöchentliche Beschäftigungsdauer von weniger als einem Drittel der normalen Wochenarbeitszeit vorsieht. Im Jahr 1996 trat ein gesetzliches Verbot der Diskriminierung aufgrund der Beschäftigungsdauer in Kraft. Um die Flexibilität auf Arbeitnehmerseite zu erhöhen gilt seit 2000 ein „Recht auf Anpassung der Arbeitszeit“. Demnach hat ein Beschäftigter unter bestimmten Bedingungen den Anspruch, seine wöchentliche Arbeitszeit individuell zu verändern.<sup>675</sup>

#### **6.1.1.2 Die Anreizwirkungen des gesetzlichen Beschäftigungsschutzes**

Der Bestandsschutz für reguläre Beschäftigungsverhältnisse ist im Beobachtungszeitraum zwar weitgehend unverändert geblieben. Zugunsten einer konsistenten Analyse des relevanten institutionellen Rahmens werden die Anreizwirkungen dennoch kurz diskutiert.

##### 6.1.1.2.1 Der Bestandsschutz normaler Beschäftigungsverhältnisse

Bei ihrer Entscheidung über den frei zu wählenden Kündigungsweg orientieren sich die Unternehmen an den spezifischen Charakteristiken der beiden möglichen Verfahren.<sup>676</sup> Das Amtsgericht führt die Verhandlungen in der Regel zu einem schnellen und verlässlichen Ergebnis. Der geringe Verfahrensaufwand scheint insbesondere für große Unternehmen attraktiv zu sein.<sup>677</sup> Kleinere Betriebe wählen bevorzugt den Weg über die Behörde, weil sie hier keine hohen Abfindungszahlungen zu erwarten haben.<sup>678</sup> Den Berechnungen von Knegt, Tros (2007) zufolge betragen die durchschnittlichen Entlassungskosten im

---

<sup>674</sup> Vgl. Vanselow, Weinkopf (2009), S. 20 ff.

<sup>675</sup> Vgl. Bovenberg et al. (2008), S. 10. Zu den detaillierten Bestimmungen s. Waas (2003), S. 165 ff.

<sup>676</sup> Vgl. Deelen et al. (2006), S. 68.

<sup>677</sup> Eine mögliche Begründung ist, dass es den großen Betrieben schwerer fällt, im UWV-Verfahren nachzuweisen, dass der zu entlassene Arbeitnehmer nicht an anderer Stelle im Betrieb weiterbeschäftigt werden kann. Vgl. Deelen, Jongen (2009), S. 136.

<sup>678</sup> Vgl. Deelen et al. (2006), S. 67.

Amtsgerichtsverfahren ca. 28.500 Euro, während bei der Einbindung der Sozialversicherungsagentur durchschnittlich 14.000 Euro anfallen.<sup>679</sup>

Die Nutzung der Verfahrenswege folgte in den vergangenen Jahren keinem einheitlichen Trend.<sup>680</sup> Lag der Anteil der Behörde an allen Kündigungsverfahren in den 1980er Jahren noch bei ca. 90 Prozent, wurden in den Jahren 2006 und 2007 erstmals mehr Prozesse vor dem Amtsgericht verhandelt. In 2009 wurde der Gerichtsweg für lediglich 33 Prozent aller Kündigungsabsichten gewählt.<sup>681</sup>

Sowohl die substantiellen Unsicherheiten im Entlassungsverfahren als auch die hohen Abfindungszahlungen sind als bedeutende Hemmnisse für die betriebliche Anpassung des Personalbestands anzusehen. Die älteren Arbeitnehmer genießen einen überproportional hohen Schutz, da die Kündigungsfristen und die Höhe der Abfindung in Abhängigkeit von der Beschäftigungsdauer kalkuliert werden.<sup>682</sup> Mit der Modifizierung der „Last-in-First-Out“-Methode durch das „Prinzip der Proportionalität“ im Jahr 2006 wurde jedoch angestrebt, das Entlassungsrisiko gleichmäßiger über die einzelnen Altersklassen zu verteilen.

Die strikten Regelungen tragen zur sehr geringen Fluktuation auf dem niederländischen Arbeitsmarkt bei. Beispielsweise liegt die durchschnittliche Anstellungsdauer eines älteren Arbeitnehmers mit knapp 23 Jahren in der Spitzengruppe der OECD-Länder.<sup>683</sup>

Um den Beschäftigungseffekt einer potentiellen Deregulierung der gesetzlichen Vorschriften zu bemessen, simuliert de Mooij (2006) anhand des OECD-Indikators für den Beschäftigungsschutz eine Angleichung an das geringere dänische Niveau. Den Ergebnissen zufolge würde eine Flexibilisierung die Arbeitslosenquote langfristig um 0,2 Prozentpunkte senken und die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer um mehr als zwei Monate verkürzen. Zusammenfassend legt die isolierte Betrachtung des Kündigungsschutzes nahe, dass die strikten Vorschriften zwar das aggregierte Arbeitslosigkeitsniveau nicht wesentlich beeinflussen, jedoch eine Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit begünstigen.<sup>684</sup> Die relativ niedrige niederländische Jugendarbeitslosigkeit von 9,5 Prozent im Jahr 2012 scheint jedoch die Hypothese zu widerlegen, dass der Kündigungsschutz eine bedeutende Barriere für Arbeitsmarkteinsteiger darstellt.

---

<sup>679</sup> Darin enthalten sind die Verfahrenskosten, die Lohnzahlungen für nicht geleistete Arbeitsstunden sowie die Abfindungsregelungen. Auf Letztere ist ein Großteil des Kostenunterschieds in den beiden Verfahrenswegen zurückzuführen. Vgl. Knegt, Tros (2007), S. vi.

<sup>680</sup> Vgl. Deelen et al. (2006), S. 66.

<sup>681</sup> Vgl. SZW (2010).

<sup>682</sup> Vgl. Deelen, Jongen (2009).

<sup>683</sup> Vgl. OECD (2012d), S. 78.

<sup>684</sup> Vgl. ebd., S. 77 f. und Deelen et al. (2006), S. 47 ff.

#### 6.1.1.2.2 Der Bestandsschutz atypischer Beschäftigungsverhältnisse

Die erweiterten Befristungsoptionen im Flexicurity-Gesetz ermöglichen den Unternehmen, die Produktivität eines Arbeitnehmers unverbindlich zu testen und Schwankungen in der Nachfrage abzufedern.<sup>685</sup> Zugleich steigert die verbesserte soziale Absicherung die Attraktivität dieser Anstellungsformen für die Arbeitnehmer.

Der Wirkungszusammenhang des Flexicurity-Gesetzes mit den niederländischen Arbeitsmarktdaten sollte sicherlich mit Vorsicht interpretiert werden. Zwei markante Beobachtungen aus der statistischen Analyse in Kapitel 3 ließen sich jedoch theoretisch zusammenführen: Zum einen konnte der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit erst beginnend ab Ende der 1990er Jahre von etwa 50 auf knapp 34 Prozent in 2012 reduziert werden. Zum anderen stieg der Anteil der befristeten Beschäftigung zur Jahrtausendwende sprunghaft an. Letzteres ließe sich auch plausibel mit der wachsenden ökonomischen Unsicherheit kurz vor dem Ausbruch der Dotcom-Krise erklären. Möglicherweise hat aber auch die Flexibilisierung der atypischen Erwerbsformen angesichts einer zunehmend angespannten Arbeitsmarktlage dazu beitragen können, die unternehmerische Zurückhaltung zu reduzieren, arbeitsmarktferne Gruppen zu rekrutieren. Mit einem aktuellen Anteil von jeweils 19,5 bzw. 2,5 Prozent an der Beschäftigung zählt die Inzidenz der Befristungen und der Zeitarbeit zu den europäischen Spitzenwerten.<sup>686</sup> Das stabil hohe Niveau kann durchaus als Anzeichen einer Ausweichreaktion der Unternehmen auf die strikte Regulierung der Normalarbeitsverhältnisse gewertet werden.

Die duale Regulierung führt zu einer ungleichen Verteilung der Anpassungskosten zwischen den geschützten Arbeitsmarkt-Insidern und den ungesicherten Outsidern.<sup>687</sup> De Graaf-Zijl et al. (2011) untersuchen anhand der „Timing-of-Events“-Methode, ob eine zeitlich begrenzte Beschäftigung den Randgruppen den Weg in eine reguläre Beschäftigung ebnet.<sup>688</sup> Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die atypischen Arbeitsverhältnisse die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzen und die Beschäftigungsquote erhöhen. Allerdings wirken sich diese Beschäftigungsformen kaum auf die Wahrscheinlichkeit aus, eine dauerhafte Beschäftigung zu finden.

---

<sup>685</sup> Erwartungsgemäß variiert der Anteil der befristeten Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung signifikant mit dem konjunkturellen Zyklus. Vgl. Schils (2007a), S. 19.

<sup>686</sup> S. Kapitel 3.

<sup>687</sup> Etwa 30 Prozent der jungen Arbeitnehmer im Alter zwischen 15 und 25 Jahren sind befristet beschäftigt. Vgl. Cörvers et al. (2011), S. 11 f.

<sup>688</sup> Unter den zeitlich begrenzten Beschäftigungsformen werden neben den Befristungen auch die Zeitarbeit und die Beschäftigung auf Abruf zusammengefasst.



Bosch et al. (2011) analysieren anhand von Längsschnittdaten für den Zeitraum von 2001 bis 2007 den Effekt, die die Aufnahme eines atypischen Arbeitsverhältnisses relativ zur Aufnahme eines regulären Arbeitsverhältnisses auf die mittelfristige Beschäftigungswahrscheinlichkeit hat.<sup>689</sup> Wenig überraschend zeigt die Probit-Schätzung, dass die Wahrscheinlichkeit, sechs Jahre nach der Arbeitsaufnahme beschäftigt zu sein, unter den atypisch Beschäftigten geringer ist als unter den Einsteigern mit einer Festanstellung. Gleichwohl deuten die Ergebnisse darauf hin, dass die *befristete Beschäftigung* für Hochqualifizierte und für Einwanderer aus nicht-westlichen Ländern ein solides Sprungbrett in den Arbeitsmarkt darstellen kann. Bezogen auf die *Leiharbeit* schlussfolgern die Autoren, dass sie durchaus annehmbare Beschäftigungsaussichten für gering Qualifizierte bietet.

### Die Teilzeitarbeit

Eine außerordentlich hohe Teilzeitquote ist bereits seit den 1980er Jahren ein besonderes Charakteristikum des niederländischen Arbeitsmarkts.<sup>690</sup> Ihr Anteil an der gesamten Beschäftigung ist in den vergangenen Jahren weiter angestiegen: von 28 Prozent im Jahr 1990, über 30 Prozent 1998 auf gut 37 Prozent 2012.<sup>691</sup> Garibaldi, Mauro (2002) quantifizieren das niederländische Beschäftigungswachstum im Zeitraum von 1983 bis 1997 anhand der Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze. Ihren Ergebnissen zufolge sind etwa 74 Prozent des durchschnittlichen jährlichen Stellenzuwachses von insgesamt 1,9 Prozent auf die Teilzeitarbeit zurückzuführen.<sup>692</sup>

Euwals, Hogerbrugge (2006) zeigen anhand von Survey-Daten für den Zeitraum von 1991 bis 2001, dass die Aufwärtsbewegung eng mit dem Anstieg der zuvor sehr niedrigen Erwerbsbeteiligung der (verheirateten) Frauen verbunden ist.<sup>693</sup> Ein weiterer Teil des Wachstums sei auf den strukturellen Wandel von einer Industrie- zur Dienstleistungsökonomie zurückzuführen.<sup>694</sup> Das makroökonomische Modell der beiden Autoren enthüllt den betrieblichen Bedarf an organisatorischer Flexibilität, der beispielsweise durch die Flexibilisierung der Ladenöffnungszeiten gestiegen ist, als einen treibenden Faktor der Nachfrage nach Teilzeitkräften. Ein gewachsener konjunktureller Anpassungsbedarf der

---

<sup>689</sup> Als Zielvariable definieren die Autoren eine Beschäftigung von neun Monaten innerhalb eines Jahres, da die flexiblen Arbeiter nur selten über zwölf Monate beschäftigt sind.

<sup>690</sup> Die Niederlande werden daher auch als erste „Teilzeitökonomie der Welt“ bezeichnet. Freeman (1998), S. 2 und Visser (2002).

<sup>691</sup> S. Kapitel 3.

<sup>692</sup> Über die Hälfte des Beschäftigungswachstums sei auf die Zunahme der Beschäftigung von Frauen im Alter von 25 bis 49 Jahren im Dienstleistungssektor zurückzuführen.

<sup>693</sup> Zwischen 1980 und 2010 stieg die Beschäftigungsquote der Frauen von 34 auf knapp 70 Prozent. S. Kapitel 3. 2010 waren insgesamt 60 Prozent der erwerbstätigen Frauen in Teilzeit beschäftigt. Vgl. OECD (2012d), S. 87.

<sup>694</sup> Vgl. auch Visser (2002), S. 24 und Visser, Hemerijck (1998), S. 47.

Unternehmen diene hingegen nicht als Erklärung, da die Teilzeitbeschäftigung in der Boom-Phase Ende der 1990er Jahre nicht zugunsten der Vollzeitbeschäftigung abgebaut worden sei. Darüber hinaus können Euwals und Hogerbrugge keine nachfrageseitigen Sondereffekte identifizieren, die das extrem hohe Niveau der niederländischen Teilzeitquote erklären könnten. Die Autoren wähen daher die entscheidenden Erklärungsfaktoren auf der Seite des Arbeitsangebots.

Mit ihrer Anerkennung der Teilzeit im Wassenaar-Abkommen haben die Sozialpartner die grundlegende Voraussetzung für die verbreitete Nutzung geschaffen.<sup>695</sup> Gleichwohl kann die hohe Teilzeitquote nicht als Ergebnis einer gezielten Beschäftigungspolitik angesehen werden.<sup>696</sup> Salverda (2008) kann angesichts eines linearen Anstiegs der Teilzeitquote keinen offensichtlichen Einfluss einzelner Gesetzesänderungen erkennen, die gleichwohl institutionelle Barrieren für einen flexiblen Beschäftigungseinsatz abgebaut haben. Wichtige angebotsseitige Stellschrauben scheinen daher außerhalb des Arbeitsmarktes zu liegen. Zu nennen sind neben unzureichenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten auch die hohen effektiven Grenzsteuersätze für Zweitverdiener, die das komplexe Steuer-Transfer-System für Eltern erzeugt.<sup>697</sup> Auch die unabhängig vom Erwerbsverlauf gewährte Grundrente fördert die Attraktivität der Teilzeitarbeit.<sup>698</sup> Tatsächlich scheint aber die Präferenz der Frauen für diese Erwerbsform in den Niederlanden besonders stark ausgeprägt zu sein. Bosch et al. (2010) zeigen anhand von Survey-Daten für die Zeitspanne von 1992 bis 2005, dass die Teilzeitarbeit über die aufeinanderfolgenden Generationen von weiblichen Erwerbstätigen zugenommen hat – auf Kosten sowohl der Vollzeit- auch der geringfügigen Beschäftigung.<sup>699</sup> Folglich sei die durchschnittliche Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden über die Kohorten hinweg konstant geblieben. Booth, van Ours (2013) konzentrieren sich in ihrer empirischen Analyse auf die Zufriedenheit der in Partnerschaft lebenden Frauen. Die hohe Jobzufriedenheit und das geringe Bedürfnis nach einer Ausweitung der Arbeitszeit lässt die Autoren schlussfolgern, dass die hohe niederländische Teilzeitquote ein stabiles Gleichgewicht darstelle und nicht als ein Übergangsszenario in eine zunehmende Vollzeitbeschäftigung interpretiert werden könne. Der Zusammenhang zwischen der Teilzeit und dem Beschäftigungswachstum der Niederlande ist nicht trivial. Die theoretische Hypothese, dass lediglich ein gegebenes Arbeitsvolumen auf

---

<sup>695</sup> Vgl. de Koning et al. (2004), S. 36 und Visser (2002), S. 33.

<sup>696</sup> Vgl. Eichhorst et al. (2006), S. 159 und Visser (2002).

<sup>697</sup> Vgl. OECD (2008c), S. 99 ff.

<sup>698</sup> Vgl. Eichhorst, Konle-Seidl (2005), S. 25, Visser (2002), S. 26 und Knuth et al. (2004), S. 34.

<sup>699</sup> Als geringfügige Beschäftigung wird eine wöchentliche Arbeitszeit von weniger als zwölf Stunden definiert. Die Teilzeitarbeit umfasst die Beschäftigungsverhältnisse mit einer wöchentlichen Arbeitszeit zwischen zwölf und 34 Stunden.

eine höhere Zahl von Arbeitnehmern verteilt worden ist, sieht van Ours (2006) widerlegt, da das gesamtwirtschaftliche Volumen der geleisteten Arbeitsstunden zwischen 1985 und 2000 kontinuierlich angestiegen sei. Er argumentiert, dass die Ausweitung das effektive Arbeitsangebot der (verheirateten) Frauen erhöht habe und daraufhin die Unternehmen ihr Geschäftsvolumen ausweiten konnten. Van Lomwel, van Ours (2005) regressieren für den Zeitraum von 1970 bis 2003 das jährliche Teilzeitvolumen als eine erklärende Variable gegen das Gesamtvolumen der Arbeitsstunden. Ihrer Interpretation zufolge hat die Teilzeitarbeit einen makroökonomischen Multiplikatoreffekt auf das aggregierte Beschäftigungsvolumen erzeugt.

## **6.1.2 Die Arbeitslosenversicherung**

Die Arbeitslosenversicherung stellt neben der bedarfsabhängigen Sozialhilfe das zentrale finanzielle Auffangnetz für Erwerbslose dar. Die Versicherungsmitgliedschaft ist für alle Arbeitnehmer obligatorisch.<sup>700</sup>

### **6.1.2.1 Das Design der Arbeitslosenversicherung**

#### 6.1.2.1.1 Die Anspruchsvoraussetzungen

Eine Person hat Anspruch auf die Versicherungsleistung, wenn sie unfreiwillig und unverschuldet arbeitslos ist und einen Beschäftigungsverlust von mindestens fünf Stunden oder der Hälfte der wöchentlichen Arbeitsstunden erlitten hat.<sup>701</sup> Darüber hinaus ist der Leistungsanspruch von der Erwerbshistorie abhängig. So muss ein Arbeitsloser in mindestens 26 der vorangegangenen 36 Wochen in einem Beschäftigungsverhältnis gegen Entgelt gestanden haben.<sup>702</sup> Wenn diese „Wochen-Bedingung“ erfüllt ist, besteht ein dreimonatiger Leistungsanspruch. Die potentielle Bezugsdauer verlängert sich proportional zur vorherigen Beschäftigungsdauer, wenn die Erwerbshistorie zusätzlich auch der „Jahres-Bedingung“ genügt. Diese bestimmt, dass eine erwerbslos gewordene Person für mindestens 52 Tage in vier der fünf letzten Kalenderjahre Lohn erhalten haben muss.<sup>703</sup>

---

<sup>700</sup> Die Konditionen einer Leistungsgewährung sind im Arbeitslosengesetz (Werkloosheidswet (WW)) festgelegt.

<sup>701</sup> §§ 24 (1a) und 16 (1a) WW. Zudem muss die Person arbeitsfähig und bereit sein, eine Arbeit anzunehmen (Art. 16 (1b) WW), unter 65 Jahre alt und in den Niederlanden wohnhaft sein. Auch eine teilzeitbeschäftigte Person kann bezugsberechtigt sein.

<sup>702</sup> Art. 17 WW. Diese im Jahr 1987 eingeführte Zugangsbeschränkung wurde in der jüngeren Vergangenheit mehrmals verschärft, indem die Rahmenfrist von ursprünglich 52 Wochen zunächst auf 39 Wochen im Jahr 1995 und schließlich auf 36 Wochen im März 2006 verkürzt wurde. Vgl. Schils (2007a), S. 36 und Visser, Hemerijck (1998), S. 202.

<sup>703</sup> s. Unterkapitel 3.4. Bis zum Jahr 1995 musste der Arbeitnehmer lediglich in drei der vorherigen fünf Jahre erwerbstätig gewesen sein. Vgl. Visser, Hemerijck (1998), S. 202.

#### 6.1.2.1.2 Die Leistungshöhe<sup>704</sup>

Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung werden unabhängig von Bedarf und Familienstand und ohne Karenzfrist gewährt. Sie werden als Tagegeld für fünf Wochentage kalkuliert und unterliegen der normalen Besteuerung. In den ersten zwei Monaten der Arbeitslosigkeit werden 75 Prozent des vorherigen Bruttoeinkommens erstattet. Ab dem dritten Monat beträgt die Bruttoersatzrate 70 Prozent. Als Referenzwert für die Berechnung dient das durchschnittliche Bruttotageseinkommen des vorangegangenen Jahres bis zu einer Obergrenze von 192,55 Euro.<sup>705</sup> Der maximale monatliche Bruttoleistungssatz liegt folglich bei ca. 3.140 Euro ( $192,55 \text{ Euro} \times 0,75 \times 21,75 \text{ Tage}$ ) in den ersten beiden Monaten und sinkt anschließend auf ca. 2.930 Euro ( $192,55 \text{ Euro} \times 0,7 \times 21,75 \text{ Tage}$ ).<sup>706</sup> Die Obergrenze impliziert eine relative Reduktion der Bruttoersatzrate für die Leistungsempfänger, die zuvor ein monatliches Bruttoeinkommen von über 4.188 Euro ( $192,55 \text{ Euro} \times 21,75$ ) erzielt haben. Die beschriebenen Regelsätze sind das Ergebnis einer umfassenden Reform im Oktober 2006. Die Neuordnung sah eine Anhebung der Ersatzrate in den ersten beiden Monaten der Arbeitslosigkeit im Tausch gegen eine Verkürzung der Bezugsdauer vor (Tabelle 6.3).<sup>707</sup> Für die Kalkulation der Transferleistung sind die oben angeführten „Wochen- und Jahres-Bedingungen“ maßgeblich geblieben. Für die Arbeitslosen, deren Erwerbshistorie lediglich die „Wochen-Bedingung“ erfüllt, bemisst sich die Leistung seither am vorherigen Einkommen und nicht an der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns. Für die Erwerbslosen, die neben der „Wochen-Bedingung“ auch die „Jahres-Bedingung“ erfüllen, wurde die Ersatzrate in den ersten beiden Monaten von 70 auf 75 Prozent angehoben, um die Effektivität der Jobsuche zu verbessern.<sup>708</sup> Im Gegenzug ist die Anspruchsdauer für beide Gruppen verkürzt worden.

---

<sup>704</sup> Alle Werte als Bruttowerte.

<sup>705</sup> Stand am 1.1.2012. Der durchschnittliche Bruttotagesverdienst wird berechnet als 1/261 des Jahresverdienstes.

<sup>706</sup> Zur Kalkulation s. auch OECD Tax-benefit calculator.

<sup>707</sup> Vgl. Gautier, van der Klaauw (2009), S. 22.

<sup>708</sup> Vgl. Schils (2007a), S. 36 f.

Tabelle 6.3: Die Bruttoersatzraten der niederländischen Arbeitslosenversicherung

Zugangsbedingungen	Bruttoersatzrate	
	vor Oktober 2006	ab Oktober 2006
<b>Wochen-Bedingung nicht erfüllt</b>	kein Anspruch	kein Anspruch
<b>Wochen-Bedingung erfüllt</b>	Pauschalleistung: 70 Prozent des gesetzlichen Mindestlohns für sechs Monate	75 Prozent des Bruttolohns für die ersten beiden Monate; 70 Prozent des Bruttolohns für den dritten Monat
<b>Wochen- und Jahres-Bedingung erfüllt</b>	70 Prozent des Bruttolohns über die gesamte Anspruchsdauer	75 Prozent des Bruttolohns für die ersten beiden Monate; 70 Prozent des Bruttolohns für die restliche Anspruchsdauer

Eigene Darstellung.

#### 6.1.2.1.3 Die Anspruchsdauer

Die Anspruchsdauer der Erwerbslosen, deren Erwerbshistorie lediglich die „Wochen-Bedingung“ erfüllt, wurde im Oktober 2006 von sechs auf drei Monate halbiert. Die maximale Bezugsdauer der Erwerbslosen, die auch die „Jahres-Bedingung“ erfüllen, wurde von fünf Jahren auf 38 Monate reduziert. Hier berechnet sich die konkrete Anspruchsdauer individuell aus der Addition einer fiktiven (altersabhängigen) und einer tatsächlichen vorherigen Beschäftigungszeit. Als fiktive Beschäftigungszeit gelten alle Kalenderjahre beginnend ab dem Lebensalter von 18 Jahren bis einschließlich zum Jahr 1997. Zusätzlich werden diejenigen (tatsächlichen) Beschäftigungsjahre angerechnet, in denen der Arbeitnehmer ab 1998 für mindestens 52 Tage Lohn erhalten hat. Jedes Jahr der Anwartschaft berechtigt zu einem Monat des Versicherungsbezugs.<sup>709</sup> Die maximale Bezugsdauer beträgt 38 Monate. Tabelle 6.4 enthält beispielhafte Berechnungen der Bezugsdauer für drei verschiedene Altersstufen und zwei Varianten von Erwerbshistorien. Die Neuregelung bewirkt, dass die Bezugsdauer im Zeitverlauf enger an die individuelle Erwerbshistorie gekoppelt wird.<sup>710</sup>

<sup>709</sup> Art. 42 (4) WW. Vgl. auch Dutch Government (2011).

<sup>710</sup> Zuvor hatte die fiktive Beschäftigungszeit und damit das Lebensalter in der Kalkulation noch ein deutlich größeres Gewicht, denn die Relevanz der tatsächlichen Beschäftigungszeit war auf die vorangegangenen fünf Jahre beschränkt. Vgl. MISSOC (2012) und Schils (2007a), S. 35.

Tabelle 6.4: Die Anspruchsdauer der niederländischen Arbeitslosenversicherung

Erwerbsperson geboren im Jahr	Anspruch aus fiktiver Erwerbshistorie (Kalenderjahre ab dem 18. Lebensjahr bis einschließlich 1997)	Exemplarischer Anspruch aus tatsächlicher Erwerbshistorie (Jahre ab 1998 mit mind. 52 Tagen Lohnbezug)	Basisdauer	Anspruchsdauer gesamt (max. 38 Monate)
<b>Variante I</b>				
<b>1955</b>	25	15	3	38
<b>1965</b>	15	15	3	33
<b>1975</b>	0	15	3	18
<b>Variante II</b>				
<b>1955</b>	25	10	3	38
<b>1965</b>	15	10	3	28
<b>1975</b>	0	10	3	13

Quelle: Art. 42 (4) WW.

Bereits im August 2003 war eine bedarfsunabhängige „Anschlussleistung“ abgeschafft worden. Anspruchsberechtigt waren die Personen, deren Versicherungsperiode abgelaufen war. Die Leistung wurde für maximal zwei Jahre und in einer Höhe von 70 Prozent des gesetzlichen Mindestlohns gewährt.<sup>711</sup>

#### 6.1.2.1.4 Die Zumutbarkeitskriterien und Sanktionsregelungen

Auf Vorgabe des niederländischen Arbeitsministeriums sollten ab 1992 Transferzahlungen verstärkt gekürzt werden, um dem Leistungsmissbrauch entgegenzuwirken und die Reintegration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt zu unterstützen.<sup>712</sup> Zu den neu formulierten Pflichten eines Erwerbslosen gehörte u. a., sich beim Arbeitsamt als arbeitsuchend zu melden, aktiv eine neue Stelle zu suchen, geeignete Jobangebote anzunehmen und das Amt über alle veränderten Umstände zu informieren, die für die Versicherungszahlung relevant waren. Bei Verstößen gegen diese Auflagen war die Arbeitsbehörde befugt, nach eigenem Ermessen eine Sanktion zu verhängen. Als Strafmaß wurde in der Regel eine vorübergehende Leistungskürzung in einer Spanne zwischen 5 Prozent über vier Wochen bis hin zu 30 Prozent für 13 Wochen ausgesprochen.<sup>713</sup>

<sup>711</sup> Für ältere Personen, die zu Beginn ihrer Erwerbslosigkeit das Alter von 57,5 Jahren erreicht hatten, konnte die Anschlussleistung auf bis zu 3,5 Jahre erweitert werden, um einen nahtlosen Übergang in den Rentenbezug zu gewährleisten. Vgl. Schils (2007a), S. 37.

<sup>712</sup> Vgl. van den Berg et al. (1998), S. 8. Ein differenzierter Sanktionskatalog wurde mit der Novellierung des Arbeitslosengesetzes im Jahr 1987 eingeführt. Vor der Novellierung hatte die Arbeitsbehörde lediglich die kaum angewandte Sanktionsoption, die Kompensationszahlung vollständig und dauerhaft zu verweigern.

<sup>713</sup> Vgl. Abbring et al. (2005), S. 605.

Mit der Einführung eines neuen Sanktionsgesetzes (Wet Boeten en Maatregelen) im August 1996 sind zum einen die Pflichten des Leistungsempfängers verschärft worden, um den Anreiz zur Arbeitssuche und -aufnahme weiter zu stärken.<sup>714</sup> Zum anderen sind die Sanktionsmaße konkretisiert worden, um den Arbeitsbehörden die Anwendung zu erleichtern.

Demnach muss der Hilfebezieher grundsätzlich

- den Leistungsanspruch am ersten Tag der Arbeitslosigkeit anmelden,
- die Arbeitsbehörde über die Änderung relevanter Umstände informieren,
- an Beratungsgesprächen teilnehmen,
- an der Ausarbeitung eines Wiedereingliederungsplanes mitwirken und
- die in diesem Plan enthaltenen Anforderungen erfüllen.<sup>715</sup>

Darüber hinaus ist der Leistungsempfänger dazu verpflichtet,

- einem selbst verschuldeten Arbeitsplatzverlust vorzubeugen und
- einen dauerhaften Verbleib in der Arbeitslosigkeit zu vermeiden, der dadurch entsteht, dass er
  1. sich nicht hinreichend um eine neue geeignete Beschäftigung bemüht,
  2. eine geeignete Beschäftigung ablehnt oder durch eigenes Verhalten umgeht,
  3. eine geeignete Beschäftigung aufgrund unzureichendem Eigenbemühen nicht aufrechterhält oder
  4. Einwände gegen ein Beschäftigungsangebot erhebt, so dass er die Stelle nicht antreten muss oder nicht zugewiesen bekommt.<sup>716</sup>

Bezüglich der Suche nach einer neuen Anstellung muss jeder Erwerbslose vier verschiedene Suchaktivitäten innerhalb von vier Wochen nachweisen können.<sup>717</sup>

Die Richtlinie zur rechtlichen Definition einer „geeigneten Beschäftigung“ (Richtlijn Passende Arbeid 1996) erfordert, zunächst jeden Arbeitslosen in eine Ausbildungsstufe (akademisch, gehoben oder durchschnittlich) einzuordnen. Innerhalb der ersten sechs Monate der Arbeitslosigkeit ist jeder Leistungsbezieher berechtigt, nach einer Stelle zu suchen, die seiner Qualifikation und dem zuvor erzielten Einkommen entspricht. In dieser Periode ist eine tägliche Fahrzeit von zwei Stunden zu akzeptieren. Nach einem halben Jahr der Arbeitslosigkeit sind auch diejenigen Arbeitsangebote anzunehmen, die der Stufe unterhalb

---

<sup>714</sup> Vgl. Nickell, van Ours (2000), S. 161.

<sup>715</sup> Vgl. Sol et al. (2008), S. 179 f.

<sup>716</sup> Art. 24 WW.

<sup>717</sup> Zu den Suchaktivitäten zählen Bewerbungsschreiben oder -gespräche, Anmeldung bei einer Zeitarbeitsagentur etc. Vgl. Schils (2007a), S. 37 f. In Ausnahmefällen kann ein Arbeitsloser von der Pflicht, eine Arbeitsstelle zu suchen, vorübergehend befreit werden. Vgl. Dutch Government (2011).

des eigenen Ausbildungsniveaus entsprechen.<sup>718</sup> Nach einer Verschärfung der Richtlinie im Juli 2009 gilt nach zwölf Monaten der Arbeitslosigkeit jedes Jobangebot als zumutbar.<sup>719</sup> Verstößt der Leistungsempfänger gegen die gesetzlichen Vorgaben, so ist die Behörde grundsätzlich verpflichtet, eine Strafe zu verhängen.<sup>720</sup> In schwerwiegenden Fällen entfällt der Leistungsanspruch gänzlich.<sup>721</sup> Bei weniger drastischen Verfehlungen sieht das Gesetz vor, die Unterstützung für maximal 26 Wochen um 35 Prozent zu kürzen.<sup>722</sup> Die Zahlung eines Bußgeldes wird bei einem Verstoß gegen die Informationspflicht fällig.<sup>723</sup> Die Höhe wird fallspezifisch festgelegt.<sup>724</sup>

#### 6.1.2.1.5 Die Finanzierung

Die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung werden aus zwei verschiedenen Fonds finanziert. Die Kosten der ersten sechs Monate der Arbeitslosigkeit werden aus den Mitteln eines sektorspezifischen Abfindungsfonds (Sectorfonds) bestritten, der ausschließlich aus Arbeitgeberbeiträgen gespeist wird.<sup>725</sup> Die Versicherungsleistungen ab dem siebten Monat der Erwerbslosigkeit werden aus dem allgemeinen Arbeitslosenfonds (Algemeen werkloosheidsfonds) finanziert.<sup>726</sup> Die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge in diesen Fonds sind nicht paritätisch festgeschrieben. Die Regierung kann über die jährliche Anpassung der Beitragshöhe mit den Sozialpartnern verhandeln.<sup>727</sup> Seit dem Jahr 2009 liegt der Arbeitnehmerbeitrag zum Allgemeinen Arbeitslosenfonds bei 0 Prozent.<sup>728</sup>

#### 6.1.2.2 Die Anreizwirkungen der Arbeitslosenversicherung

Die drei wichtigen Dimensionen der Arbeitslosenversicherung – die Höhe, die Dauer und die Zumutbarkeitskriterien – unterlagen im Beobachtungszeitraum wichtigen Änderungen.

##### 6.1.2.2.1 Die Leistungshöhe und die Anspruchsdauer

Die Senkung der Bruttoersatzrate im Jahr 1985 wurde ökonometrisch nicht analysiert.<sup>729</sup>

---

<sup>718</sup> Vgl. Nickell, van Ours (2000), S. 162 und Bruttel, Sol (2006), S. 80 f.

<sup>719</sup> Vgl. Gautier, van der Klaauw (2009), S. 22.

<sup>720</sup> Art. 27 (8) S. 1 WW.

<sup>721</sup> z. B. eine Entlassung durch Eigenverschulden. Art. 27 (1), Satz 1 WW.

<sup>722</sup> Art. 27 (1), S. 2 WW.

<sup>723</sup> Art. 27a (1) WW.

<sup>724</sup> Vgl. Sol et al. (2008), S. 182.

<sup>725</sup> Der Sectorfonds löste im Jahr 2007 den Wachtgeldfonds ab.

<sup>726</sup> Vgl. de Mooj (2004), S. 30.

<sup>727</sup> Vgl. Knuth et al. (2004), S. 37.

<sup>728</sup> Vgl. Schils (2007a), S. 45. Aufgrund von Unsicherheiten in den prognostizierten Arbeitslosenzahlen nimmt die Regierung nur sehr zurückhaltend Beitragssenkungen vor.

<sup>729</sup> Bezogen auf den Zeitraum zwischen Anfang der 1980er Jahre und Mitte der 1990er Jahre schätzen Nickell, van Ours (2000), dass die Entwicklung der Ersatzrate die gleichgewichtige Arbeitslosenquote um 0,4 Prozent



Van Ours, Tuit (2010) untersuchen die Abschaffung der zweieinhalbjährigen Anschlussleistung im August 2003. Sie können nachweisen, dass die Reform den sprunghaften Anstieg („spike“) in der Übergangsrate in die Arbeitslosigkeit, der nach dem Erreichen der Altersschwelle von 57,5 Jahren zu beobachten war, abgemildert hat.<sup>730</sup> So liefern die Ergebnisse ein Indiz, dass die Arbeitnehmer den Zeitpunkt ihrer Entlassung beeinflussen konnten, um individuell die von der Arbeitslosenversicherung gebotenen finanziellen (Fehl-)Anreize zu nutzen.<sup>731</sup>

Im Oktober 2006 wurde die maximale Bezugsdauer verkürzt. Da kompensierend die Bruttoersatzrate in den ersten beiden Monaten der Arbeitslosigkeit angehoben wurde, ist die Wirkung der Reform auf die Arbeitslosigkeit theoretisch nicht eindeutig. Die Anhebung der Ersatzrate kommt allen erwerbslos gewordenen Versicherungsbeziehern zugute. Die Verkürzung der Bezugsdauer betrifft hingegen insbesondere Arbeitslose mit einer längeren Erwerbshistorie. Sie soll die schwachen Beschäftigungsanreize in der Altersgruppe der Über-55-Jährigen weiter stärken, die in einer vergleichsweise niedrigen Erwerbstätigenquote Ausdruck finden.<sup>732</sup>

Eine höhere Aussagekraft für die Anzeizeffekte der Arbeitslosenversicherung hat die finanzielle Kompensation nach Berücksichtigung von Steuern und Abgaben. Im Jahr 2011 lag die Nettoersatzrate für eine alleinstehende Person ohne Kinder und einem geringen Einkommen bei 76,1 Prozent.<sup>733</sup> Da die Obergrenze des maximal zu gewährenden Tagessatzes relativ hoch angesetzt wird, war die Nettokompensation von 74,8 Prozent für einen alleinstehenden Durchschnittsverdiener ohne Kinder ebenfalls relativ großzügig. Für einen Durchschnittsverdiener mit zwei Kindern und einem Lebenspartner, der ein Einkommen in Höhe von 67 Prozent des Durchschnitts verdient, lag die Nettoersatzrate bei 80,5 Prozent. Insgesamt wurde die Generosität der Versicherungsleistung zwar beschnitten, jedoch ist der finanzielle Anreiz, unmittelbar nach dem Eintritt in die Arbeitslosigkeit intensiv nach einer neuen Erwerbstätigkeit zu suchen, für einen erheblichen Teil der Arbeitnehmerschaft eher gering ausgeprägt.<sup>734</sup>

---

senken konnte. Bestätigend deuten auch die Resultate von Broersma et al. (2000) darauf hin, dass die reduzierte Ersatzrate den Lohndruck im Zeitraum von 1985 bis 1995 signifikant gesenkt hat.

<sup>730</sup> Die Anschlussleistung ist mit der ehemaligen deutschen Arbeitslosenhilfe vergleichbar. Vgl. Eichhorst et al. (2006), S. 156.

<sup>731</sup> Vgl. Van Ours, Tuit (2010), S. 11.

<sup>732</sup> Die Beschäftigungsquote stieg erst ab 1997 von etwa 30 auf über 50 Prozent an. Vgl. Abschnitt 3.2.2.

<sup>733</sup> Kalkuliert als Einkommen in Höhe von 67 Prozent des Lohneinkommens eines vollzeitbeschäftigten Arbeiters im Industriesektor, dessen Lohneinkommen dem Durchschnitt für diese Arbeiter entspricht. Datenquelle: OECD Tax-benefit calculator. Der gesetzliche Mindestlohn betrug in 2010 in etwa 37,5 Prozent des Referenzwertes. Die Daten sind kalkuliert für den ersten Monat der Arbeitslosigkeit.

<sup>734</sup> Vgl. auch de Koning et al. (2004), S. 34 und van Ours (2006), S. 146.

#### 6.1.2.2.2 Die Zumutbarkeitskriterien und Sanktionsregelungen

Um dem Problem des „Moral Hazard“ effektiv entgegenzuwirken ohne die Versicherungsleistungen zu reduzieren, wurde im August 1996 ein neues Sanktionsgesetz eingeführt. Die verstärkte Überwachung dient dazu, die Arbeitslosen zu einem intensivierten Suchverhalten anzuhalten und einem Leistungsmissbrauch vorzubeugen.

Nachdem sich die Zahl der verhängten Sanktionen nach der Generalrevision der Arbeitslosenversicherung im Jahr 1987 bis 1994 vervierfacht hatte, stieg die Sanktionsquote nach der Einführung des neuen Sanktionsgesetzes sprunghaft von 17 auf über 35 Prozent in 1998 an.<sup>735</sup> Zur Jahrtausendwende zählten die Niederlande zu den europäischen Ländern mit den höchsten Sanktionsquoten.<sup>736</sup> Die verhängten Sanktionen sind in der Regel auf wenige Wochen befristet und belaufen sich auf eine Leistungskürzung zwischen 5 und 20 Prozent.<sup>737</sup>

Der OECD-weite Vergleich der Anspruchskriterien von Venn (2012) zeigt, dass die in den Niederlanden vorgesehenen Strafmaße mild sind, die Erwerbssuchenden jedoch relativ strikte Suchanforderungen zu erfüllen haben.<sup>738</sup> Die Sanktionskriterien sind relativ präzise formuliert.<sup>739</sup> Möglicherweise tragen die geringen Strafmaße und die klaren gesetzlichen Vorgaben dazu bei, dass die Jobvermittler tatsächlich häufiger eine Sanktionierung verhängen. Eine hohe Sanktionsrate wiederum wirkt ex ante abschreckend auf sämtliche versicherte Erwerbslose, da sie bei einer reduzierten Suchaktivität glaubhaft eine Bestrafung befürchten müssen.<sup>740</sup> Darüber hinaus zeigen Boone, van Ours (2006) anhand eines makroökonomischen Modells, dass eine intensiverte Jobsuche der Arbeitslosen die Unternehmen dazu veranlasst, mehr Arbeitsplätze auszuschreiben, da diese leichter besetzt werden können.

Um den ex-post-Effekt der Sanktionen zu erfassen, vergleichen Abbring et al. (2005) anhand administrativer Daten aus dem Jahr 1992 die Arbeitslosigkeitsdauer von Personen, die mit einer Sanktion belegt wurden, mit der Arbeitslosigkeitsdauer vergleichbarer, nicht-sanktionierter Erwerbssuchender.<sup>741</sup> Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass eine verhängte Sanktion den Abgang aus der Arbeitslosigkeit signifikant unterstützen kann. So

---

<sup>735</sup> Vgl. de Mooij (2004), S. 27 und van Ours (2006), S. 146.

<sup>736</sup> In dem internationalen Vergleich für die Jahre 1997/98 von Boone, van Ours (2006), S. 230 weist allein die Schweiz eine höhere Sanktionsrate aus. De Mooij (2004) nennt für das Jahr 2000 eine Sanktionsquote von 25 Prozent. Bestätigende Daten für eine extrem hohe niederländische Sanktionsrate zeigen auch Tergeist, Grubb (2006), S. 30.

<sup>737</sup> Vgl. de Mooij (2006), S. 101.

<sup>738</sup> Die Studie bezieht sich auf die im Jahr 2011 geltenden Regelungen.

<sup>739</sup> Vgl. Tergeist, Grubb (2006), S. 27 f.

<sup>740</sup> Ein solcher ex-ante-Effekt ist anhand empirischer Schätzmethoden allerdings kaum zu erfassen. Vgl. die Diskussion in Boone et al. (2009).

<sup>741</sup> Die Studie berücksichtigt, dass dem Sanktionierungsprozess eine endogene Selektion zugrunde liegen kann.

steigt die individuelle Übergangsrate in die Beschäftigung durch eine Sanktionierung im Metallsektor (Bankensektor) für männliche Erwerbslose um 61 (36) Prozent und für weibliche Erwerbslose sogar um 98 (85) Prozent. Gesamtwirtschaftlich schätzen die Autoren einen Sanktionseffekt von 58 Prozent für Männer und 67 Prozent für Frauen.

Angesichts der unverändert hohen Nettoersatzraten in der Arbeitslosenversicherung gilt die verschärfte Überwachung und Sanktionierung als ein wirksames Instrument, die finanziellen Fehlanreize der Arbeitslosenversicherung einzugrenzen.<sup>742</sup> Auch die verkürzte Bezugsdauer hat sicherlich einen wichtigen Beitrag leisten können, die strukturelle Arbeitslosigkeit in den Niederlanden zu reduzieren.

#### 6.1.2.2.3 Die Finanzierung

Die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge sind nicht paritätisch festgeschrieben, so dass die Beitragshöhe als Verhandlungsmasse der Regierung in den tripartistischen Gremien gesehen werden kann. So schlossen die Verhandlungspartner im Jahr 2008 den Kompromiss, dass die Gewerkschaften in den bevorstehenden Lohnverhandlungen zurückhaltende Forderungen stellen werden. Im Gegenzug wurde der Beitragssatz für die Arbeitnehmer auf 0 Prozent gesenkt.<sup>743</sup> Folglich kann das Finanzierungssystem der Politik als Instrument dienen, um die Lastenverteilung unter den Tarifparteien im eigenen Ermessen nachzujustieren. Dies reduziert den Anreiz für die Gewerkschaften, überhöhte Tarifabschlüsse zu erzielen, da sie anschließend erhöhte Versicherungsbeiträge für ihre Arbeitnehmer befürchten müssen.

Das Finanzierungssystem unterlag im Beobachtungszeitraum keiner grundsätzlichen Neuordnung, wie etwa in Schweden. Ein direkter Wirkungszusammenhang zwischen der schwankenden Beitragshöhe und dem niederländischen Jobwunder ist kaum zu rekonstruieren.

### 6.1.3 Die subventionierte Beschäftigung

Nach dem wirtschaftlichen Aufschwung Mitte der 1980er Jahre wurde eine verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit sichtbar und das Beschäftigungsniveau verharrte auf einem relativ niedrigen Niveau. Daraufhin wurden die politischen Bemühungen verstärkt, den Randgruppen den Weg zurück auf den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Einige subventionierte Beschäftigungsprogramme, unter denen das SPAK-Programm die größte Bedeutung erlangte, sollten die Arbeitsnachfrage der Unternehmen stimulieren.

---

<sup>742</sup> Vgl. de Mooij (2006), S. 102 und van Ours (2006), S. 146 f.

<sup>743</sup> Mit dem Kompromiss sollte eine drohende Lohn-Preis-Spirale verhindert und gleichzeitig die Kaufkraft der Erwerbstätigen gestärkt werden. Vgl. Labour Foundation (2008). Der Kompromiss ist vor dem Hintergrund des weltweiten Wirtschaftseinbruchs und einer niederländischen Inflationsrate von ca. 3 Prozent zu betrachten.

### 6.1.3.1 Das Design der subventionierten Beschäftigung

#### 6.1.3.1.1 Das SPAK-Programm

Im Jahr 1996 wurde das SPAK-Programm (Specifieke Afdrachtskorting) eingeführt, das die Beschäftigungschancen für gering Qualifizierte verbessern sollte, indem die Unternehmen einen dauerhaften Anspruch auf eine Reduktion der Sozialabgaben für Geringverdiener erhielten. Für die Vollzeitbeschäftigten, deren monatlicher Verdienst unterhalb der Grenze von 115 Prozent des gesetzlichen Mindestlohns lag, konnte der Arbeitgeber einen steuerabzugsfähigen Pauschalbetrag geltend machen. Bei einer Anstellung zum gesetzlichen Mindestlohn erreichte dieser Betrag sein Maximum in Höhe von jährlich 1.924 Euro und sank mit steigendem Lohnniveau ab.<sup>744</sup>

Um der sprunghaft ansteigenden Grenzbelastung beim 1,15 fachen Mindestlohn entgegenzuwirken, wurde 1997 ein Übergangsprogramm (T-SPAK) aufgelegt. Es berechnete den Arbeitgeber für den halbierten Entlastungssatz, wenn er den SPAK-Teilnehmer für mindestens zwei Jahre bis zu einer Lohnobergrenze von 130 Prozent des Mindestlohnes weiterbeschäftigte.<sup>745</sup>

Die beiden Programme liefen mit Beginn des Jahres 2003 aus, um den dauerhaften und kostenintensiven Verbleib der Arbeitnehmer in dieser Beschäftigungsform zu unterbinden.<sup>746</sup>

#### 6.1.3.1.2 Kurzarbeit

Um den drohenden Massenentlassungen vorzubeugen, wurde die niederländische Kurzarbeit (werktijdverkorting) im Dezember 2008 ausgeweitet.<sup>747</sup> Das Programm stand fortan Arbeitgebern offen, die einen Umsatzrückgang von 30 Prozent in zwei aufeinander folgenden Monaten zu verzeichnen hatten. Die örtliche Arbeitnehmervertretung und die Sozialversicherungsagentur mussten einem Antrag auf Kurzarbeit zugestimmt haben. Die Programmlaufzeit war zunächst auf sechs Wochen begrenzt und konnte maximal dreimal auf höchstens 24 Wochen verlängert werden. Die Arbeitnehmer erhielten aus der Arbeitslosenversicherung eine Kompensation von 70 Prozent für die entfallenen Arbeitsstunden. Aufgrund des anhaltenden wirtschaftlichen Abschwungs wurde die

---

<sup>744</sup> Vgl. van Ours (2006), S. 147.

<sup>745</sup> Vgl. OECD (2003), S. 124.

<sup>746</sup> Vgl. Sproß, Lang (2008), S. 36. Befristet für den Zeitraum von 2009 bis 2011 wurden den Arbeitgebern Lohnzuschüsse gewährt, die einen vorherigen Leistungsbezieher anheuert. S. hierzu UWV (2009).

<sup>747</sup> Diese Ausführungen in diesem Unterabschnitt sind dem Bericht des Europäischen Beschäftigungsobservatoriums (2009), S. 187 ff. und der Studie von Hijzen, Venn (2009) entnommen.

Kurzarbeit im April 2009 von einem befristeten System der Teilzeitarbeitslosigkeit (deeltijd-WW) abgelöst.<sup>748</sup>

### **6.1.3.2 Die Anreizwirkungen des SPAK-Programms**

Das SPAK-Programm sollte nicht nur dazu dienen, die Arbeitsnachfrage zu stimulieren und neue Beschäftigungsmöglichkeiten für gering Qualifizierte zu schaffen, sondern auch bestehende Arbeitsverhältnisse am unteren Ende der Lohnskala aufrechterhalten.<sup>749</sup> Es fand eine breite Anwendung. Jährlich wurden für 16 bis 20 Prozent der im Privatsektor Beschäftigten Subventionen gewährt. Etwa ein Drittel der steuerpflichtigen Unternehmen beantragten die Unterstützung.<sup>750</sup> Die Evaluationsergebnisse hinsichtlich der Beschäftigungswirkungen sind jedoch nicht eindeutig. Einerseits legen makroökonomische Simulationsmodelle nahe, dass die Subvention das aggregierte Beschäftigungsniveau um knapp 1 Prozent und das Beschäftigungsniveau unter den ungelernten Arbeitnehmern um 5,4 Prozent steigern konnte.<sup>751</sup> Die empirische Evaluation von Mühlau, Salverda (2000) hingegen kann keinen signifikanten Beschäftigungseffekt identifizieren. Zum einen sei in den Wirtschaftsbranchen mit einem hohen Anteil von Geringverdienern (Einzelhandel, Hotel- und Gaststättengewerbe) kein überproportionales Beschäftigungswachstum zu erkennen. Zum anderen widerlege ein Vergleich auf Unternehmensebene die Hypothese, dass die subventionierten Betriebe mehr zusätzliche Arbeitsplätze aufbauten als die Betriebe, die trotz Anspruchsberechtigung nicht an dem Programm teilnahmen. Angesichts der erheblichen Mitnahmeeffekte von geschätzt bis zu 92 Prozent lief das SPAK-Programm ab 2003 aus.<sup>752</sup>

### **6.1.4 Die aktive Arbeitsmarktpolitik**

Zu Beginn der 1990er Jahre rückte das niedrige Arbeitsangebot in den politischen Blickpunkt, dessen Ursache insbesondere in den Fehlanreizen des umfassenden und passiv ausgerichteten Sozialsystems zu verorten war.<sup>753</sup> Gemäß der Leitlinie „Arbeit vor Transfereinkommen“

---

<sup>748</sup> Zu den detaillierten Regelungen s. Bekker, Lanting (2011).

<sup>749</sup> Daher wurde die Subvention sowohl für neu eingestellte als auch für bereits beschäftigte Arbeitnehmer gewährt. Vgl. Europäische Kommission (1999b), S. 8.

<sup>750</sup> Vgl. Münchau, Salverda (2000), S. 70 f.

<sup>751</sup> Vgl. Europäische Kommission (1999b), S. 9. Den Simulationsergebnissen zufolge sinkt die Arbeitslosenquote um 0,7 Prozent. Die Kosten des Programms in Höhe von 0,5 Prozent des BIP werden über eine Senkung der öffentlichen Ausgaben finanziert. De Mooij (2006) simuliert den Effekt eines um bis zu 1.400 Euro reduzierten Sozialbeitrags der Arbeitgeber für Geringverdiener unterhalb der Einkommensgrenze von 150 Prozent des gesetzlichen Mindestlohns. Die Kosten werden über eine Anhebung der Einkommensteuer um 1 Prozent finanziert. Dadurch würde sich die Arbeitslosenquote unter den gering Qualifizierten um 0,4 Prozent und insgesamt um 0,1 Prozent senken. S. de Mooij (2006), S. 85 f.

<sup>752</sup> Vgl. Salverda (2008), S. 90.

<sup>753</sup> Vgl. Eichhorst, Konle-Seidl (2005), S. 25 f.

wurde eine Vielzahl von Aktivierungsprogrammen entwickelt, die der Mobilisierung von Arbeitsmarktrandgruppen Nachdruck verleihen sollten.<sup>754</sup>

#### **6.1.4.1 Das Design der aktiven Arbeitsmarktpolitik**

Wichtige Schwerpunkte waren die Beschäftigungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor sowie die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit.<sup>755</sup> Kurz erwähnt seien die so genannten „Melkert I-Jobs“ und der „Jobpool für Langzeitarbeitlose“.<sup>756</sup> Die Teilnehmer im „Melkert I“-Programm erhielten für ihre Tätigkeit in einer öffentlichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahme bis zu 120 Prozent des gesetzlichen Mindestlohn. Aus dem „Jobpool“ wurden schwer vermittelbare Arbeitslose an vorwiegend öffentliche Arbeitgeber überlassen.<sup>757</sup> Die Annahme eines Aktivierungsangebots war für die Langzeitarbeitslosen verpflichtend.<sup>758</sup>

Im Jahre 1998 wurde die Vielzahl kleinerer Programme in einen ganzheitlichen Ansatz zusammengefasst, um eine flächendeckende Aktivierung aller erwerbsfähigen Personen im sozialen Sicherungssystem zu erreichen.<sup>759</sup> Den zielgerichteten Einsatz der Maßnahmen sollte ein vorgeschaltetes Profiling-Verfahren erleichtern. Entsprechend ihrer individuellen Reintegrationsaussichten wurden die Arbeitslosen einer von vier Aktivierungskategorien zugeordnet.<sup>760</sup> Aufgrund häufiger Fehleinstufungen der Erwerbslosen und eines zu hohen bürokratischen Aufwandes ist die Anzahl der Profile im Jahr 2006 von vier auf zwei reduziert worden.<sup>761</sup>

##### **6.1.4.1.1 Die heutige Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik**

Nach einem ersten persönlichen Interview werden die Arbeitslosen entsprechend ihrer individuellen Beschäftigungsaussichten in zwei Aktivierungsgruppen eingeteilt.<sup>762</sup> Die als vermittelbar eingestuften Erwerbslosen (Gruppe A) werden im ersten halben Jahr ihrer Arbeitslosigkeit vom UWW bei ihrer eigenständigen Jobsuche unterstützt. Als wichtigstes Hilfsmittel dient die Internet-Seite der Behörde, die über die Stellenausschreibungen der Arbeitgeber und die Steckbriefe der Arbeitssuchenden informiert. Die Bezieher der

---

<sup>754</sup> Vgl. Sproß, Lang (2008), S. 32.

<sup>755</sup> Vgl. de Koning et al. (2004), S. 33. Zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit s. Unterabschnitt 6.1.4.1.2.

<sup>756</sup> Gemessen an ihrer Teilnehmerzahl von 40.000 bzw. 23.000 Personen waren dies die beiden größten Programme während der 1990er Jahre. Vgl. van Oorschot, Engelfriet (1999).

<sup>757</sup> Vgl. Eichhorst et al. (2006), S. 156.

<sup>758</sup> Vgl. Sproß, Lang (2008), S. 32.

<sup>759</sup> Gesetz zur Eingliederung von Arbeitssuchenden (WIW), vgl. Eichhorst et al. (2006), S. 155.

<sup>760</sup> Das Profiling erfolgte auf der Basis eines standardisierten Fragebogens („kansmeter“). So wurden z. B. Erwerbslose, die als leicht vermittelbar eingestuft worden waren, bei der eigenständigen Jobsuche beraten oder arbeitsmarktferne Personen zunächst bei der Bewältigung ihrer sozialen oder gesundheitlichen Probleme unterstützt.

<sup>761</sup> Vgl. OECD (2008d), S. 130 und Tergeist, Grubb (2006), S. 24.

<sup>762</sup> Vgl. OECD (2008c), S. 85 und Schils (2009), S. 107 f.

Arbeitslosenversicherung haben ihre Suchaktivitäten in monatlichen Abständen gegenüber dem UWV nachzuweisen.<sup>763</sup> Sind die Bemühungen nach sechs Monaten der Arbeitslosigkeit erfolglos geblieben, wird – ebenso wie bei den anfangs als schwer vermittelbar eingestuften Erwerbslosen (Gruppe B) – ein individueller Reintegrationsvertrag geschlossen, der den fortan verpflichtenden Eingliederungsverlauf bestimmt.<sup>764</sup>

Die Reintegration schwer vermittelbarer Personen ist im Jahr 2000 vollständig an private Vermittlungsagenturen ausgegliedert worden, um eine verbesserte Effizienz und eine erhöhte Transparenz der Aktivierungskosten zu erreichen.<sup>765</sup> Die Agenturen können sich im Rahmen eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens um die Betreuung eines Arbeitslosen bewerben.<sup>766</sup> Das UWV vereinbart mit dem auserwählten Anbieter eine ergebnisabhängige Vergütung.<sup>767</sup>

#### 6.1.4.1.2 Die Maßnahmen für arbeitslose Jugendliche

Die ersten Schritte zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik dienten einer verbesserten Reintegration junger Arbeitsloser. Im Jahr 1991 wurde ein Jugendbeschäftigungsgarantieplan (*Jeugdwerkgarantieplan*) aufgesetzt, das den Erwerbslosen im Alter zwischen 16 und 21 Jahren nach einer Arbeitslosigkeitsdauer von mehr als sechs Monaten eine subventionierte Arbeitsgelegenheit – zumeist im öffentlichen Sektor – oder eine Trainingsmaßnahme zusicherte. Die Vergütung entsprach dem Mindestlohn für eine 32-Stunden-Woche.<sup>768</sup> Die Anzahl der Teilnehmer stieg von anfänglich 3.000 auf 23.000 Personen im Jahr 1997. Aufgrund eines enttäuschenden Zuflusses in die normale Beschäftigung nach Programmabschluss wurde schließlich auch dieses Jugendprogramm im Jahr 1998 in den umfassenden und standardisierten Aktivierungsansatz integriert.<sup>769</sup>

Aufgrund der verschärften Zugangskriterien zur Arbeitslosenversicherung, die eine ausgedehnte Erwerbshistorie des Arbeitslosen verlangen, sind vorwiegend die Kommunen für die Vermittlung der jungen Arbeitslosen zuständig. Die Aktivierungsstrategien, die dem

---

<sup>763</sup> Erwerbslose Personen, die nicht für die Arbeitslosenversicherung bezugsberechtigt sind, werden zwar von den Kommunen betreut, für sie gilt jedoch ein analoges Aktivierungsverfahren.

<sup>764</sup> Vgl. Schils (2009), S. 107 f. und Hoogenboom (2011), S. 87.

<sup>765</sup> Vgl. Kluve et al. (2007), S. 55.

<sup>766</sup> Voraussetzung ist, dass die Anbieter die von der UWV definierten vertraglichen Mindeststandards erfüllen. Vgl. Schils (2007a), S. 53.

<sup>767</sup> Als erfolgreich gilt eine Vermittlung, wenn die betreffende Person anschließend für mindestens sechs Monate beschäftigt ist. In schwierigen Fällen erhält die Agentur zusätzlich einen erfolgsunabhängigen Vorschuss. Für eine Vermittlung in ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis ist ebenso wie im Falle einer schnellen Wiedereingliederung eine Bonuszahlung an die Vermittlungsagentur vorgesehen. Vgl. Bruttel (2005), S. 15.

<sup>768</sup> Vgl. Fromm, Sproß (2008), S. 53.

<sup>769</sup> Vgl. OECD (2008d), S. 137.

„Prinzip der gegenseitigen Verpflichtung“ folgen, sind regional sehr unterschiedlich ausgestaltet.<sup>770</sup>

Das größte Aktivierungsprogramm beruht auf dem Gesetz „Investition in die Jugend“ vom Oktober 2009. Der Rechtsgrundlage zufolge haben Jugendliche zwischen 18 und 27 Jahren keinen Anspruch auf Sozialhilfe, sondern auf die Zuweisung einer Arbeitsstelle bzw. einer schulischen oder praktischen Ausbildung. Lehnt ein junger Arbeitsloser die Teilnahme an einer angebotenen Maßnahme ab, so wird ihm die Zahlung der Unterstützung verweigert.<sup>771</sup> Generell haben die Behörden darauf zu achten, dass der Jugendliche über eine hinreichende Ausgangsqualifikation verfügt. Ist dies nicht der Fall, wird er an eine Ausbildungsstelle verwiesen.<sup>772</sup> Darüber hinaus konzentriert sich ein Großteil der Kommunen auf die Vermittlung der jungen Arbeitslosen in „Work-first“-Programme. Demnach sollen praktische Erfahrungen den ersten Schritt auf dem Weg in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis darstellen und frühzeitig einer drohenden Langzeitarbeitslosigkeit vorbeugen.<sup>773</sup>

#### **6.1.4.2 Die Anreizwirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik**

##### 6.1.4.2.1 Die Entwicklung der niederländischen Arbeitsmarktpolitik

Um erste Anhaltspunkte für das Design der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden gewinnen zu können, zeigt Tabelle 6.5 die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben aufgeteilt nach Programmkategorien.<sup>774</sup> Im Vergleich zu einem durchschnittlichen OECD-Land investieren die Niederlande in etwa den doppelten Anteil des Bruttoinlandsprodukts in die Aktivierung der Arbeitslosen. Neben der öffentlichen Arbeitsvermittlung bildet die „Geförderte Beschäftigung und Rehabilitation“ den traditionell wichtigsten Ausgabenposten. Sie umfasst die unübersichtliche Vielzahl von Programmen zur Eingliederung von Personen mit eingeschränkter Arbeitsfähigkeit, die zumeist in der Verantwortung der Kommunen liegen.<sup>775</sup> Die Maßnahmen wurden wiederholt neu gefasst und ihr ressourcenintensiver Einsatz erfolgte zumeist mit passiver und wenig zielorientierter Ausrichtung.<sup>776</sup> Eine vergleichsweise untergeordnete Rolle spielen Trainings- und Fortbildungsangebote sowie die finanziellen Anreize für eine Unternehmensgründung aus der Arbeitslosigkeit.

---

<sup>770</sup> Vgl. ebd., S. 119.

<sup>771</sup> Vgl. Bekker (2010), S. 4.

<sup>772</sup> Dies ist die so genannte Qualifikationspflicht“ (kwalificatieplicht). Vgl. OECD (2008d), S. 133.

<sup>773</sup> Vgl. ebd., S. 134.

<sup>774</sup> Die Darstellung der Ausgabenhöhe wird der Darstellung der Teilnehmerzahlen vorgezogen, da letztere erst seit 1998 einheitlich erfasst werden.

<sup>775</sup> Vgl. Visser, Hemerijck (1998), S. 232 ff.

<sup>776</sup> Vgl. Gautier, van der Klaauw (2009), S. 26, Eichhorst et al. (2006), S. 154 f. und Knuth et al. (2004), S. 43.



Tabelle 6.5: Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik

	1985		1990		1995		2000		2005		2010	
	NL	OECD	NL	OECD	NL	OECD	NL	OECD	NL	OECD	NL	OECD
<b>Öffentliche Arbeitsvermittlung</b>	0,37	n.v.	0,38	n.v.	0,48	n.v.	0,48	0,15	0,43	0,14	0,43	0,16
<b>Training</b>	0,15	n.v.	0,17	n.v.	0,13	n.v.	0,1	0,19	0,12	0,15	0,13	0,17
<b>Beschäftigungsanreize</b>	0,02	n.v.	0,03	n.v.	0,02	n.v.	0,05	0,1	0,02	0,09	0,01	0,12
<b>Geförderte Beschäftigung und Rehabilitation</b>	0,68	n.v.	0,6	n.v.	0,52	n.v.	0,55	0,08	0,53	0,08	0,48	0,09
<b>Direkte Schaffung von Arbeitsplätzen</b>	0,04	n.v.	0,03	n.v.	0,14	n.v.	0,26	0,11	0,19	0,06	0,17	0,09
<b>Gründungsanreize</b>	0	n.v.	0	n.v.	0	n.v.	0	0,01	0	0,01	0	0,02
<b>Aktivierung gesamt</b>	<b>1,26</b>	<b>n.v.</b>	<b>1,21</b>	<b>n.v.</b>	<b>1,3</b>	<b>n.v.</b>	<b>1,45</b>	<b>0,64</b>	<b>1,28</b>	<b>0,53</b>	<b>1,22</b>	<b>0,66</b>

Anmerkungen: Ausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts. OECD: Ungewichteter Durchschnitt der OECD-Länder. n.v.: nicht verfügbar.

Datenquelle: OECD Employment Outlook (verschiedene Jahrgänge).

Die alleinige Betrachtung der Kostenentwicklung lässt jedoch außer Acht, dass die Programme in den 1980er Jahren vorwiegend zur Einkommenssicherung der Arbeitslosen eingesetzt wurden und sie daher das Wachstum und die Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit tendenziell begünstigten. Angesichts der hohen finanziellen Belastung für das soziale Sicherungssystem wurden zu Beginn der 1990er Jahre neue Aktivierungselemente eingeführt, die den Leistungsbezug enger an eine Gegenleistung knüpften und die tatsächliche Eingliederung der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt in den Vordergrund rückten.<sup>777</sup>

Eine der wichtigsten Einzelmaßnahme war die 1994 eingeführte Subvention zusätzlicher Arbeitsgelegenheiten im öffentlichen Sektor (Melkert I-Jobs, ab 1999 umbenannt in ID-Jobs). Bis 2002 erreichte die Zahl der Programmplätze einen Rekordstand von insgesamt 95.000.<sup>778</sup> Nach der Jahrtausendwende wurden die öffentlichen Gesamtausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik deutlich reduziert. Neben der verbesserten Beschäftigungssituation dienen als Erklärung die seit 2002 intensivierte Privatisierung der Integrationsaktivitäten sowie das Auslaufen der ID-Jobs ab 2004.<sup>779</sup>

<sup>777</sup> Im Jahr 1990 lag das Niveau der Sozialausgaben auf einem Rekordniveau von über 25 Prozent des BIP. S. auch Unterkapitel 3.4. Vgl. Sproß, Lang (2008), S. 31 f.

<sup>778</sup> Vgl. Salverda (2008), S. 91.

<sup>779</sup> Im Jahr 2009 wurden etwa 50 Prozent der Reintegrationsaktivitäten von privaten Agenturen durchgeführt. Die Vergütung ist erfolgsabhängig gestaltet. Aufgrund der verbreiteten Wahrnehmung, dass die kostenintensiven Beschäftigungssubventionen im öffentlichen Sektor (ID-Jobs) den Übergang in ein reguläres Arbeitsverhältnis kaum begünstigen konnten, lief das Programm ab 2004 aus. Vgl. Gautier, van der Klaauw (2009), S. 23.

#### 6.1.4.2.2 Der Beitrag der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik zum niederländischen Beschäftigungserfolg

Der Schätzung von Nickell, van Ours (2000) zufolge hat die Ausdehnung der Aktivierungspolitik die gleichgewichtige Arbeitslosigkeit zwischen Anfang der 1980er Jahre und Mitte der 1990er Jahre um knapp 1,1 Prozentpunkte gesenkt.<sup>780</sup> Ohne weitere empirische Nachweise kommen auch de Koning et al. (2004) zu dem Ergebnis, dass die subventionierten Beschäftigungsformen zur verbesserten Arbeitsmarktsituation beigetragen haben.

Die mikroökonomische Evidenz für einen senkenden Programmeffekt auf die Arbeitslosigkeit ist jedoch lückenhaft und keineswegs eindeutig. Wichtige Programme wie die Arbeitsgelegenheiten im öffentlichen Sektor (Melkert-I-/ID-Jobs) wurden nie wissenschaftlich fundiert untersucht.<sup>781</sup> Nicht nur die unzureichende Datenqualität, sondern auch die unklar formulierten politischen Zielsetzungen, die mit dem Einsatz der einzelnen Aktivierungsmaßnahmen verbunden sind, erschwert die Konstruktion eines mikroökonomischen Modellrahmens. Zudem hat die ab 2002 intensivierete Privatisierung der Integrationsaktivitäten einen Flickenteppich aus regionalen Einzelprogrammen erzeugt, der eine allgemeingültige Bewertung der Integrationsleistung verhindert.<sup>782</sup> Diese Einschränkungen gelten insbesondere auch für die Evaluation der Maßnahmen für junge Arbeitslose, deren Betreuung den über 400 niederländischen Kommunen obliegt.<sup>783</sup>

Aussagekräftige Studien existieren lediglich in Bezug auf zwei sozialwissenschaftliche Experimente, die die Effektivität der behördlichen Arbeitsmarktberatung beleuchten. Gorter, Kalb (1996) werten die Daten eines Experiments aus, das zur Jahreswende 1989/90 in sieben niederländischen Regionen durchgeführt wurde.<sup>784</sup> Die Personen, die zu Beginn der Arbeitslosigkeit zufällig der Teilnehmergruppe zugeordnet worden waren, hatten in einem vierwöchigen Rhythmus behördliche Beratungstermine wahrzunehmen, in denen die persönlichen Suchanstrengungen überwacht und Empfehlungen für eine effiziente Jobsuche besprochen wurden. Die Autoren untersuchen in ihrem Suchmodell die Abgangswahrscheinlichkeit in die Beschäftigung, die sich aus dem Produkt der Bewerbungsintensität und der Erfolgswahrscheinlichkeit einer Bewerbung ergibt. Sie erzielen

---

<sup>780</sup> Die Autoren verwenden als Variable die Ausgaben pro arbeitslose Person gemessen als Anteil am BIP je Mitglied der Erwerbsbevölkerung. S. Nickell, van Ours (2000), S. 166.

<sup>781</sup> Vgl. Gautier, van der Klaauw (2009), S. 30.

<sup>782</sup> Vgl. ebd., S. 25 f. Diese Einschränkungen gelten insbesondere auch für die Evaluation der Maßnahmen für junge Arbeitslose, deren Betreuung in den Händen der über 400 niederländischen Kommunen liegt. Vgl. OECD (2008d), S. 139 ff.

<sup>783</sup> Vgl. ebd., S. 139 ff.

<sup>784</sup> Das Programm bezog sich allein auf die Bezieher der Arbeitslosenversicherungsleistung und setzte gleich mit Beginn der Arbeitslosigkeit ein.

das statistisch insignifikante Ergebnis, dass die Teilnehmer weniger Zeit benötigen, um einen Arbeitsplatz zu finden, da sie sich häufiger bewerben als die weniger intensiv betreuten Arbeitslosen. Die Erfolgswahrscheinlichkeit einer Bewerbung blieb durch die Beratung unverändert.

Van den Berg, van der Klaauw (2006) analysieren ein Experiment zur Jobberatung aus dem Jahr 1998.<sup>785</sup> Während die Treatment-Gruppe die gewöhnliche Betreuung durch die Arbeitsbehörde erfährt, erhält die Kontrollgruppe keinerlei Unterstützung bei der Jobsuche. Die Ergebnisse der Studie, die allein Individuen mit guten Arbeitsmarktchancen einbezieht, zeigen, dass die Jobberatung die Arbeitslosigkeitsdauer nicht signifikant verkürzen kann. Die Autoren interpretieren, dass die gut ausgebildeten Erwerbssuchenden ihre Suchaktivitäten auf ineffiziente Weise substituieren. Angesichts der strikten behördlichen Anforderungen würden die Arbeitslosen informelle Suchkanäle (z. B. private Kontakte) vernachlässigen und sich auf nachweisbare Anstrengungen (z. B. Jobinsereate) konzentrieren. Laut van den Berg und van der Klaauw bleibt zu vermuten, dass die Arbeitsmarktberatung möglicherweise für Personen mit schlechteren Vermittlungschancen effektivere Ergebnisse erzielen könnte.

Die Bewertung der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit Blick auf den Arbeitsmarkterfolg in den Niederlanden muss vage bleiben. Aus makroökonomischer Perspektive liegt ein direkter Zusammenhang zwischen den hohen intensiven Aktivierungsausgaben und der reduzierten Arbeitslosigkeit nahe. Die Substanz der mikroökonomischen Studien für einen solchen Rückschluss ist dagegen keineswegs ausreichend. Die subventionierten Arbeitsgelegenheiten wurden aufgrund ihrer schwachen Integrationsleistung abgeschafft und sogar die Wirkung der behördlichen Unterstützung bei der Jobsuche ist zweifelhaft. Unter dem Strich kann keiner der Aktivierungskategorien ein signifikant senkender Effekt auf die Arbeitslosigkeit nachgewiesen werden.<sup>786</sup>

### **6.1.5 Die künstliche Verknappung des Arbeitsangebots**

Im Jahr 1967 trat das Gesetz über die niederländische Berufsunfähigkeitsversicherung (Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO)) in Kraft, das die Beschäftigten gegen einen langfristigen invaliditätsbedingten Lohnausfall absichern sollte. Jeder Arbeitnehmer erhielt den rechtlichen Anspruch, nach einem einjährigen Krankengeldbezug die

---

<sup>785</sup> Die im Experiment beobachteten Personen wurden allesamt in einem Profiling-Verfahren zu Beginn der Arbeitslosigkeit derart eingestuft, dass sie den Weg zurück auf den Arbeitsmarkt ohne behördliche Unterstützung schaffen können. Während die Kontrollgruppe ihre Suchanstrengungen wöchentlich anzeigen musste, wurden die Teilnehmer der Maßnahme zusätzlich zu regelmäßigen Beratungsgesprächen verpflichtet, in denen die zurückliegenden Aktivitäten analysiert und das zukünftige Suchvorgehen strategisch festgelegt wurde.

<sup>786</sup> Vgl. Gautier, van der Klaauw (2009), S. 39.

Invaliditätsrente in Höhe von 80 Prozent seines vorherigen Arbeitsentgelts bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter zu beziehen.

#### **6.1.5.1 Das Design der Berufsunfähigkeitsversicherung**

Das Gesetz galt als ein inoffizielles politisches Instrument, überschüssiges Arbeitsangebot abzuschöpfen und neue Anstellungsmöglichkeiten für junge Arbeitnehmer zu schaffen.<sup>787</sup> Die Option, ein bestehendes Beschäftigungsverhältnis aufzulösen, bot Unternehmen und Beschäftigten attraktive Komponenten. Während der Arbeitgeber den strikten Kündigungsschutz umgehen und weniger produktive Arbeitnehmer freistellen konnte, hatte der Arbeitnehmer mit einer dauerhaft gewährten Bruttoersatzrate von bis zu 80 Prozent seines vorherigen Einkommens einen finanziellen Anreiz, frühzeitig aus dem Erwerbsleben auszusteigen. Begünstigt wurde dieses Vorgehen durch die liberale Auslegung der gesetzlichen Zugangskriterien für einen Leistungsbezug. Als berufsunfähig konnte eingestuft werden, wer nach längerer Krankheit in seinem vorherigen Berufszweig keine dem Ausbildungsniveau entsprechende Arbeitsstelle annehmen oder finden konnte.<sup>788</sup> Unabhängig vom individuellen gesundheitlichen Zustand war also die allgemeine Arbeitsmarktsituation ein wichtiges Kriterium bei der Entscheidung, ob die betreffende Person als bezugsberechtigt einzustufen war.<sup>789</sup> Zudem erhielten betroffene Personen bereits ab einem medizinischen Einschränkungsgang von 15 Prozent den vollen Leistungssatz.

Die steigenden finanziellen Lasten des Programms veranlassten die Regierung Mitte der 1980er Jahre zum Umdenken. Es folgte eine übersichtliche Anzahl an gesetzlichen Korrekturen, um den Zufluss in das Programm zu stoppen und die Versicherung ihrer originellen Bestimmung zuzuführen. Aufgrund der Vielzahl der Reformen hatten einzelne Änderungen nur über einen sehr kurzen Zeitraum Bestand. Weil die Erwerbslosigkeitsversicherung aber bereits ab Mitte der 1980er Jahre ihre Funktion als arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Arbeitsverknappung einbüßte, soll an dieser Stelle von einer allzu detaillierten Erörterung einzelner Reformschritte Abstand genommen werden. Nur die wichtigsten Regelungen und Änderungen werden nachfolgend grob skizziert.<sup>790</sup>

So wurde 1985 die Ersatzrate auf 70 Prozent gekürzt und die Bezugsdauer der lohnbezogenen Leistung altersabhängig begrenzt. Im Jahr 1987 wurde die gewährte Leistungshöhe prozentual an den individuellen Grad der Arbeitsunfähigkeit angepasst. Viele Personen erhielten durch

---

<sup>787</sup> Vgl. de Koning et al. (2004), S. 35 und Hoogenboom (2011), S. 77.

<sup>788</sup> Vgl. van Ours (2006), S. 148.

<sup>789</sup> Vgl. Hartog (1999), S. 474.

<sup>790</sup> S. OECD (2008c), S. 74 ff. für Informationen zum aktuell gültigen Gesetz.

diese Neuregelung statt des vollen nur noch einen reduzierten Leistungssatz.<sup>791</sup> Auch die Definition einer zumutbaren Arbeit wurde 1993 verschärft. Ein im Jahr 1998 eingeführtes experience-rating-System sollte den arbeitgeberseitigen Anreiz mindern, die Erwerbsunfähigkeitsrente als personalpolitisches Anpassungsinstrument zu nutzen. Im Jahr 2004 wurde die Wartezeit auf zwei Jahre verdoppelt.

Die Regelungen des WAO wurden 2006 durch ein neues System (Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA)) ersetzt, das die Aktivierung der teilerwerbsunfähigen Personen in den Mittelpunkt rückte.<sup>792</sup> Für Beschäftigte mit einem Einschränkungsggrad von bis zu 35 Prozent entfiel der Leistungsanspruch vollständig, vielmehr sollten die gültigen Arbeitsverhältnisse nach Möglichkeit aufrechterhalten werden. Dies sicherzustellen ist die Aufgabe der Unternehmen. Im Gegenzug wurde das experience-rating-System wieder abgeschafft und durch einheitliche Beitragssätze ersetzt.<sup>793</sup>

#### **6.1.5.2 Die Anreizwirkungen der Berufsunfähigkeitsversicherung**

Angesichts der hohen Hürden im gesetzlichen Entlassungsverfahren bot die Invaliditätsrente den Unternehmen eine verlässliche Alternative, um unproduktive Mitarbeiter freizustellen und Arbeitsplatzkapazitäten abzubauen. Dieses Vorgehen wurde von den Gewerkschaften akzeptiert, da die Betroffenen bis zum Erreichen des gesetzlichen Rentenalters eine finanzielle Kompensation erhielten, die der Ersatzrate in der Arbeitslosenversicherung entsprach.<sup>794</sup>

Mehrere ältere Studien deuten darauf hin, dass bis Mitte der 1980er Jahre nahezu jeder zweite Zugang in die Erwerbsunfähigkeitsversicherung nicht krankheitsbedingt erfolgte und deshalb als eine Verlagerung der Arbeitslosigkeit in die Invaliditätsrente interpretiert werden kann.<sup>795</sup>

Kombiniert mit einem wenig restriktiven Leistungszugang hat der institutionelle Rahmen ein „Moral-Hazard“-Problem erzeugt, das nicht nur einer hohen Erwerbsbeteiligung entgegenstand, sondern die finanzielle Tragfähigkeit des niederländischen Wohlfahrtsstaates gefährdete. Die Zahl der Personen, die Leistungen aus Invaliditätsgründen bezogen, stieg von 295.000 im Jahr 1970 nahezu kontinuierlich auf den Höchststand im Jahr 2002, als 993.000 Leistungsbezieher einem Anteil am Erwerbspersonenpotential von 9,1 Prozent entsprachen.<sup>796</sup>

---

<sup>791</sup> Eine teilberufsunfähige Person ohne Anstellungsverhältnis muss seither zum anderen Teil Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beantragen.

<sup>792</sup> Vgl. Gautier, van der Klaauw (2009), S. 21.

<sup>793</sup> Eine umfassende Beschreibung der jüngsten Reformen bietet de Jong (2008).

<sup>794</sup> Vgl. Hassink et al. (1997), S. 31 ff.

<sup>795</sup> Vgl. ebd., S. 33 f.

<sup>796</sup> Die Leistungen werden seit 1987 nach dem Grad der Einschränkung gewährt, so dass seither viele Empfänger im Rahmen ihrer Einschränkungen einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Daten einschließlich der Invaliditätsprogramme für junge Arbeitnehmer und Selbständige. Quelle: CBS Statline.

Beginnend mit der Senkung der maximalen Ersatzrate von 80 auf 70 Prozent im Jahr 1985 sollten viele einzelne Reformschritte die Attraktivität des Programms mindern und den Zufluss begrenzen. Jedoch deutet die Auswertung von Hassink (2000) darauf hin, dass die Invalidität auch im Jahr 1990 noch zur personalpolitischen Anpassung genutzt wurde. Demnach wurden etwa 23 Prozent der Arbeitsplätze, die durch einen Übergang des Arbeitnehmers in die Erwerbsunfähigkeitsrente vakant geworden waren, nicht erneut besetzt. Koning (2004) schätzt, dass das 1998 eingeführte „Experience-Rating“-Verfahren den Zufluss in die Erwerbsunfähigkeitsrente innerhalb eines Jahres um etwa 15 Prozent mindern konnte. Um den Einfluss einer intensivierten Überwachung des Leistungszugangs („screening“) auf das Antragsverhalten zu untersuchen, wurde im Jahr 2003 in zwei niederländischen Regionen ein soziales Experiment durchgeführt, dessen Ergebnisse de Jong et al. (2011) auswerten. Darin erhöhen die Sachbearbeiter der Sozialversicherungsagentur den zeitlichen Aufwand pro Antrag um durchschnittlich 9,4 Prozent, um die Reintegrationsbemühungen zu kontrollieren, die zwischen dem Arbeitgeber und seinem Mitarbeiter nach acht Wochen krankheitsbedingter Abwesenheit verbindlich vereinbart worden waren.<sup>797</sup> Anhand einer Differenz-in-Differenzen-Schätzung ermitteln die Autoren, dass die striktere Überwachung die Anzahl der Anträge auf die Invaliditätsleistung um etwa 5 Prozent verringert hat. Die Vielzahl der rechtlichen Reformschritte konnte die Bestandszahl in der Invalidität erst ab 2002 verringern. Seither ist der Anteil der Leistungsempfänger am Erwerbspersonenpotential auf 7,5 Prozent im Jahr 2011 gesunken.<sup>798</sup> Insgesamt hat die niederländische Erwerbsunfähigkeitsrente massive finanzielle Fehlanreize für die Arbeitsmarktakteure erzeugt, die nur mit einer Vielzahl von Reformschritten eingegrenzt werden konnten. So deuten die niederländischen Erfahrungen darauf hin, dass eine strenge Überwachung des Leistungszugangs eine effiziente institutionelle Stellschraube darstellen kann, das soziale Sicherungssystem zielgenau zuzuschneiden.<sup>799</sup> Sicherlich steht der großzügig gewährte Leistungszugang in einem engen Zusammenhang mit der Beschäftigungsquote Älterer, die bis 1996 unterhalb der 30-Prozent-Marke verharrte und seither kontinuierlich auf über 58 Prozent 2012 angestiegen ist.

---

<sup>797</sup> Die Invaliditätsleistung wird nach einer einjährigen Karenzfrist gewährt, in der die Lohnfortzahlung arbeitgeberseitig finanziert wird. Im Falle unzureichender Anstrengungen wurde zumeist der Arbeitgeber verpflichtet, das einjährige Krankengeld für eine längere Periode zu finanzieren.

<sup>798</sup> 2011 gab es 825.000 Leistungsbezieher. Leistungen inklusive der Invaliditätsprogramme für junge Arbeitnehmer und Selbständige. Eigene Berechnung aus den Daten des CBS Statline.

<sup>799</sup> Vgl. de Jong et al. (2011), S. 128 und Kluge et al. (2007), S. 61.

## 6.1.6 Das Lohnverhandlungssystem

Das Tarifsystem stützt sich auf ein traditionell starkes korporatistisches Gefüge.<sup>800</sup> Die Beratungen der Sozialpartner – sowohl untereinander als auch mit der Regierung – finden innerhalb institutionalisierter Gremien statt, die dem „Polder-Modell“ als Grundlage dienen.<sup>801</sup>

### 6.1.6.1 Das Design des Lohnverhandlungssystems

#### 6.1.6.1.1 Das Drohpotential des Staates

In den 1970er Jahren war es in insgesamt sieben Fällen zu einer staatlich verordneten Begrenzung des Lohnwachstums gekommen. Der Strategiewechsel der Sozialpartner im Jahr 1982, selbständig eine moderate Lohnentwicklung zu erzielen, sollte den eigenen lohnpolitischen Handlungsspielraum neu erschließen.<sup>802</sup>

Ein indirektes lohnpolitisches Instrument besteht für die Regierung in ihrer Befugnis, Tarifverträge für allgemeinverbindlich zu erklären.<sup>803</sup> So kann der Arbeitsminister die Allgemeinverbindlicherklärung verweigern, wenn sie „angesichts der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung nicht im öffentlichen Interesse liegt“<sup>804</sup>.

#### 6.1.6.1.2 Der Organisationsgrad der Tarifpartner

##### Die Gewerkschaften

Die vorwiegend nach Industriezweigen organisierten Gewerkschaften hatten zwischen Ende der 1970er Jahre und Anfang der 1990er Jahre einen kontinuierlichen Rückgang ihrer

---

<sup>800</sup> Die wesentlichen gesetzlichen Grundlagen des niederländischen Tarifsystems sind in dem Tarifvertragsgesetz aus dem Jahr 1927 enthalten. Vgl. Waas (2003), S. 102. Daraus geht hervor, dass ein Tarifvertrag zwischen einem oder mehreren Unternehmen bzw. Arbeitgeberverbänden und einer oder mehreren Gewerkschaften abgeschlossen werden kann. Ist ein Unternehmen direkt oder als Verbandsmitglied an einem Tarifvertrag beteiligt, so ist dessen Inhalt bindend für seine gesamte Belegschaft. Vgl. Schils (2007a), S. 13.

<sup>801</sup> Der Begriff steht für die ausgeprägte niederländische Kultur des Dialoges und die vertrauensbasierte Kooperation der Wirtschaftsakteure bei der politischen Lösungsfindung. Vgl. Salverda (2008), S. 66 ff. Das Polder-Modell wird häufig auch als „Konsensmodell“ bezeichnet. Vgl. Schils (2007a), S. 13.

<sup>802</sup> Vgl. Visser, Hemerijck (1998), S. 111 und Waas (2003), S. 99.

<sup>803</sup> Das zugrunde liegende Gesetz aus dem Jahr 1937 bestimmt, dass ein Tarifabkommen für einen gesamten Wirtschaftszweig als bindend erklärt werden kann, wenn dies von mindestens einem Vertragspartner beantragt wird und der bestehende Kontrakt mindestens 55 Prozent der relevanten Arbeitnehmerschaft abdeckt. Die Dauer der gesetzlichen Ausweitung ist auf maximal zwei Jahre beschränkt. Vgl. Rojer, van den Veldt (2012), S. 527.

<sup>804</sup> Vgl. ebd.

Mitgliederzahlen zu verzeichnen.<sup>805</sup> Seither hat sich die Entwicklung jedoch stabilisiert: Ca. 20 Prozent der niederländischen Arbeitnehmer sind Mitglied einer Gewerkschaft.<sup>806</sup>

### Die Arbeitgeber

Der hohe Organisationsgrad der Arbeitgeber ist ein wesentlicher Stützpfeiler des Tarifsystems. Im privaten Sektor sind ca. 75 Prozent aller Arbeitnehmer in einem Unternehmen beschäftigt, das einem Arbeitgeberverband angehört.<sup>807</sup> Der hohe Wert basiert auf einer überdurchschnittlichen Repräsentanz größerer Unternehmen in den Verbänden.<sup>808</sup>

#### 6.1.6.1.3 Die Reichweite von Tarifverträgen

In den Niederlanden unterliegen ca. 85 Prozent aller Arbeitnehmer tarifvertraglichen Regelungen.<sup>809</sup> Die Tarifabkommen auf Industriebene sind für die Mitgliedsunternehmen der unterzeichnenden Arbeitgeberverbände bindend.

Die stabile Abdeckung durch industrieweite Regelungen ist zuvorderst auf den hohen Organisationsgrad der Großunternehmen in den Arbeitgeberverbänden zurückzuführen. Darüber hinaus kann ein Tarifvertrag auf Antrag einer Tarifpartei für allgemeinverbindlich erklärt werden, sofern seine Repräsentativität gewährleistet ist.<sup>810</sup> Für das Jahr 2011 berechnen Rojer, van der Veldt (2012), dass die Allgemeinverbindlichkeit jährlich etwa 10 bis 17 Prozent der Beschäftigten erfasst.

Im Jahr 2011 waren 6,13 Millionen Arbeitnehmer durch 688 Tarifverträge abgedeckt. Ca. 91 Prozent dieser Arbeitnehmer unterlagen den Regelungen von Branchentarifverträgen, für knapp 9 Prozent galten betriebliche Abkommen.<sup>811</sup>

#### 6.1.6.1.4 Der Prozess der Lohnfindung

Im September jedes Jahres stellt die Regierung ihren Haushaltsplan vor. Der Plan sowie die einflussreichen Konjunkturprognosen des Zentralen Forschungsinstituts (CPB) bilden die inhaltliche Verhandlungsgrundlage für die Beratungen zwischen Sozialpartnern und

---

<sup>805</sup> Die Entwicklung war insbesondere auf eine Zunahme der Teilzeitbeschäftigung, den Jobabbau im Industriesektor sowie auf die wachsende Anzahl flexibler Beschäftigungsverhältnisse zurückzuführen. Vgl. Nickell, van Ours (2000), S. 161 und Visser, Hemerijck (1998), S. 116 ff.

<sup>806</sup> Vgl. ICTWSS Database 2.1. und OECD (2012d), S. 81. Die drei Dachverbände, der Niederländische Gewerkschaftsbund (FNV), der Christlich-Nationale Gewerkschaftsbund (CNV) und der Verband für mittlere und höhere Angestellte (VHP) vereinen knapp 1,74 Millionen Arbeitnehmer. Vgl. EIRO (2009), S. 5.

<sup>807</sup> Vgl. ICTWSS Database 2.1.

<sup>808</sup> Als bedeutendste Organisation vertritt der Verband der Niederländischen Industrie und Arbeitgeber (VON-NCW) ca. 115.000 Mitgliedsunternehmen. Vgl. EIRO (2009), S. 5.

<sup>809</sup> Vgl. Rojer, van der Veldt (2012), S. 529.

<sup>810</sup> Vgl. ebd., S. 527 und OECD (2012d), S. 81. Der Umfang der Allgemeinverbindlichkeit hat sich stabil entwickelt. 2011 waren etwa 17 Prozent aller Arbeitnehmer in den erweiterten Geltungsbereichen beschäftigt. Vgl. Rojer, van der Veldt (2012), S. 529.

<sup>811</sup> Vgl. SZW (2011), S. 69.



Regierung, die eine zentrale Koordination weit reichender wirtschaftspolitischer Kompromisslösungen ermöglichen.<sup>812</sup> So wird in den Verhandlungen ein Rahmen für das anzustrebende Lohnwachstum festgelegt, der den nationalen Verbänden als Grundlage für den internen Abstimmungsprozess dient.<sup>813</sup>

### Die Koordination der Lohnverhandlungen

Um die vereinbarten Zielsetzungen zu erreichen, kann die Stiftung der Arbeit bedarfsorientiert offizielle lohnpolitische Handlungsempfehlungen verabschieden, die eine wichtige Lenkungswirkung für die Tarifverhandlungen auf Industrie- und Unternehmensebene haben.<sup>814</sup> Die bedeutendste dieser Vereinbarungen gilt heute als Wendepunkt der niederländischen Beschäftigungsentwicklung: das „Abkommen von Wassenaar“.

### Das Wassenaar-Abkommen

Im November 1982 einigten sich Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände auf eine Selbstverpflichtung zur Lohnzurückhaltung im Tausch gegen eine Verkürzung der Arbeitszeit.<sup>815</sup> Der Kooperationsvereinbarung ging eine desolante wirtschaftliche Entwicklung voraus, die von einem rasanten Anstieg der Arbeitslosigkeit und massiven politischen Interventionen in die Lohnverhandlungen geprägt war. Das Abkommen entwickelte trotz seines Empfehlungscharakters für die Branchenverbände eine große „normative Autorität“<sup>816</sup>.

### Die Folgeabkommen

Das Wassenaar-Abkommen bildete die Basis für die fortan zwischen den Sozialpartnern eigenständig geführten Lohnverhandlungen. Sein Erfolg gab den Anlass, innerhalb der Stiftung der Arbeit weitere Handlungsempfehlungen auszuarbeiten.

Auch im Jahr 1993 wurde die Bedeutung einer moderaten Lohnentwicklung betont. Unter dem Titel „Ein neuer Kurs“ legten die Dachorganisationen ihren Mitgliedern auf Branchenebene nahe, den Unternehmen einen größeren Spielraum zur lohnpolitischen Ausgestaltung der Tarifverträge einzuräumen, um dem wirtschaftlichen Wandel und dessen lokalen Auswirkungen effizienter begegnen zu können.<sup>817</sup>

Der Schwerpunkt der im Jahr 1997 verabschiedeten „Agenda 2002“ lag auf der sozialen Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse. Die „Erklärung über die Lohn- und Arbeitspolitik

---

<sup>812</sup> Vgl. Stiftung der Arbeit (2010), S. 11.

<sup>813</sup> Vgl. de Koning et al. (2004), S. 37 f.

<sup>814</sup> Vgl. SER (2007b), S. 54.

<sup>815</sup> S. Stiftung der Arbeit (1982).

<sup>816</sup> Visser, Hemerijck (1998), S. 112.

<sup>817</sup> Ein flexibilisierter Arbeitsprozess sollte durch eine verbesserte Förderung der Aus- und Weiterbildung der Beschäftigten kompensiert werden. Vgl. Stiftung der Arbeit (1993) und Salverda et al. (2008), S. 27.

2002“ enthielt erstmalig ein konkretes Lohnmoratorium. Die Tarifpartner wurden aufgefordert, in den Verhandlungen für 2003 eine Lohnsteigerung von maximal 2,5 Prozent zu vereinbaren.<sup>818</sup> Angesichts der anhaltend schlechten ökonomischen Situation empfahl die „Erklärung zu den Verhandlungen über die Arbeitsbedingungen für die Jahre 2004 und 2005“, gänzlich auf eine Lohnsteigerung zu verzichten bzw. nur sehr geringe Wachstumsraten zu vereinbaren.<sup>819</sup>

Im Jahr 2008 schlossen die Sozialpartner ein weiteres Abkommen mit der Regierung. Darin versprachen die Gewerkschaften, mit gemäßigten Lohnforderungen im Jahr 2009 einen verantwortungsbewussten Verlauf der Arbeitskosten zu unterstützen. Im Gegenzug verzichtete die Regierung auf eine geplante Mehrwertsteuererhöhung und senkte die Arbeitslosenversicherungsbeiträge für Arbeitgeber und Arbeitnehmer.<sup>820</sup>

#### Die Ebene der Lohnverhandlungen (Zentralisierungsgrad)

Während die in der Stiftung der Arbeit ausgearbeiteten Abkommen eine wichtige Lenkungswirkung entfalten, ist die Sektorebene weiterhin maßgeblich für die Tarifverhandlungen verantwortlich. Seit dem Wassenaar-Abkommen ist allerdings eine fortwährende Dezentralisierung der Verhandlungen zu beobachten. Zum einen enthält das Entlohnungssystem zunehmend erfolgsabhängige Komponenten. Zum anderen sehen viele Branchentarifverträge Öffnungsklauseln vor, die den Betrieben unter bestimmten Umständen erlauben, von den branchenweiten Regelungen abzuweichen.<sup>821</sup> Da die Tarifpartner die gewährten Spielräume auf Branchenebene festlegen und überwachen, wird die Entwicklung als „kontrollierte Dezentralisierung“ beschrieben.<sup>822</sup>

#### 6.1.6.1.5 Der gesetzliche Mindestlohn

Bereits im Jahr 1969 sind gesetzliche Mindestlöhne (Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WMM)) eingeführt worden. Das Niveau gilt für Beschäftigte im Alter zwischen 23 und 64 Jahren und soll „allen Arbeitnehmern einen Lohnanspruch sichern, der gemessen an der allgemeinen Wohlfahrt als auskömmlich gelten kann“<sup>823</sup>.

In halbjährlichen Abständen überprüft das Arbeitsministerium die Höhe des Mindestlohnes anhand eines gesetzlichen Anpassungsmechanismus. Dieser bestimmt, dass sich das Niveau

---

<sup>818</sup> Vgl. Stiftung der Arbeit (2002). Der Wert entspricht dem für das Jahr 2003 erwarteten Inflationsanstieg.

<sup>819</sup> Vgl. SER (2007b), S. 54.

<sup>820</sup> Vgl. Labour Foundation (2008).

<sup>821</sup> Vgl. OECD (2012d), S. 81.

<sup>822</sup> Vgl. SER (2007b), S. 22. Die beteiligten Sozialpartner wie auch die Regierung bewerten das niederländische Tarifsysteem und die Kombination von makroökonomisch ausgerichteten Lohnvorgaben mit den dezentralen Ausgestaltungsspielräumen für die Unternehmen grundsätzlich sehr positiv. Vgl. ebd., S. 7.

<sup>823</sup> Vgl. Waas (2003), S. 28.

entsprechend der Tariflohnentwicklung im privaten Sektor verändern soll.<sup>824</sup> Gleichzeitig hält das Gesetz aber auch eine Ausnahmeregelung bereit, die eine geringere Wachstumsrate erlaubt, wenn eine Anhebung den Erhalt von Arbeitsplätzen gefährdet oder einen wachsenden Druck durch Steuern und Sozialabgaben bewirken würde.<sup>825</sup> Auf dieser rechtlichen Grundlage beruhten zahlreiche korrigierende politische Eingriffe. Im Jahr 1984 wurde das Niveau nominal um 3 Prozent abgesenkt.<sup>826</sup> In den Zeiträumen von 1982 bis 1989, 1993 bis 1995 und von 2003 bis 2005 wurde das Niveau eingefroren.<sup>827</sup>

Das Mindestlohniveau war zu Beginn der 1970er Jahre als Bezugsgröße für die staatlichen Transferleistungen gesetzlich verankert worden. So bemisst sich u.a. die Höhe der Sozialhilfe in Abhängigkeit des geltenden Mindestlohns.<sup>828</sup> Eine weitere Besonderheit des niederländischen Systems stellt die 1974 eingeführte Reihe altersabhängig reduzierter Mindestlöhne für Jugendliche dar. Während ein 15-Jähriger einen Anspruch auf 30 Prozent des Lohnniveaus für Erwachsene hat, liegt das Niveau für eine 22-jährige Person bei 85 Prozent.

Tabelle 6.6: Der gesetzliche Mindestlohn in den Niederlanden

<b>Gesetzlicher Mindestlohn für einen Arbeitnehmer im Alter von ... Jahren</b>	<b>pro Monat (brutto, €)</b>	<b>pro Stunde (brutto, €, kalkuliert für eine 40-Stunden-Woche)</b>	<b>in Prozent des Mindestlohns für Erwachsene</b>
23 und älter	1.469	8,48	100,0
22	1.249	7,21	85,0
21	1.065	6,15	72,5
20	904	5,22	61,5
19	771	4,45	52,5
18	669	3,86	45,5
17	580	3,35	39,5
16	507	2,93	34,5
15	441	2,54	30,0

Anmerkung: Gültig ab 1. Januar 2013.

Quelle: SZW (2013).

Das Mindestlohniveau wird im Gesetz als Wochenbetrag fixiert und bezieht sich auf eine „normale Arbeitsdauer“.<sup>829</sup> Damit variiert der tatsächliche Stundenlohn in Abhängigkeit von

<sup>824</sup> Art. 14 WMM.

<sup>825</sup> Art. 14 (5) WMM.

<sup>826</sup> Vgl. Salverda (2010), S. 306.

<sup>827</sup> Vgl. Salverda et al. (2008), S. 23 und Salverda (2010), S. 304.

<sup>828</sup> Der automatische Anpassungsmechanismus bewirkt also, dass jede Lohnsteigerung im privaten Sektor auch einen Anstieg der staatlichen Kosten für die soziale Sicherung nach sich zieht.

<sup>829</sup> Art. 12 WMM.

der branchenspezifischen Regelarbeitszeit.<sup>830</sup> Ab Januar 2013 beträgt der gesetzliche Mindestlohn bei einer 40-Stunden-Woche 8,48 Euro pro Stunde, bei einer 36-Stunden-Woche 9,42 Euro pro Stunde. Für Teilzeitbeschäftigte wird der Betrag proportional angepasst. Diejenigen Beschäftigten, die weniger als ein Drittel der normalen Arbeitsdauer beschäftigt sind, unterliegen dem Gesetz erst seit 1993.

### **6.1.6.2 Die Anreizwirkungen des Lohnverhandlungssystems**

#### 6.1.6.2.1 Die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen

Obwohl die Option des Arbeitsministers, die Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrags zu verweigern, in der Historie nur in einem einzigen Fall zur Anwendung kam, ist sie der Politik ein wichtiges Instrument, um die eigenen Interessen in die Lohnfindung einzuflechten.<sup>831</sup> Das besondere staatliche Augenmerk gilt hierbei dem Abstand der untersten Lohnstufen eines Tarifvertrages zum gesetzlichen Mindestlohnniveau. Da sich die tarifvertraglichen Lohnuntergrenzen bis 1993 am durchschnittlichen Lohnwachstum orientierten, hatte sich ihr Niveau zunehmend vom gesetzlichen Mindestlohn abgehoben, dessen Höhe in den Jahren zuvor mehrfach eingefroren wurde.<sup>832</sup> Daraufhin drohte die Regierung den Sozialpartnern mit einem regulierenden Eingriff, um eine Tarifpolitik zu unterbinden, die den Beschäftigungschancen der gering qualifizierten Arbeitsmarkt-Outsider schadet.<sup>833</sup>

Angesichts des substantiellen staatlichen Drohpotentials sehen sich die Sozialpartner gezwungen, die politischen Vorgaben zu berücksichtigen, da eine verweigerter Allgemeinverbindlichkeit einen lohnpolitischen Unterbietungswettbewerb mit nicht-organisierten Unternehmen forcieren könnte.<sup>834</sup> Daher empfahlen die Dachverbände der Sozialpartner ihren Mitgliedsverbänden mit dem Abkommen „Ein neuer Kurs“ von 1993 u.a., die Tarifskala am unteren Ende durch zusätzliche „Lohnvorstufen“ zu erweitern.<sup>835</sup> Seither hat sich der Abstand der sektorspezifischen Lohnuntergrenzen zum gesetzlichen Mindestlohn deutlich reduziert (s. Tabelle 6.7).

Möglicherweise haben die staatlichen Interventionsdrohungen auch verhindert, dass die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen den Lohndruck erhöht hat. Einige ältere niederländische Studien liefern keine Indizien für Lohndifferenzen zwischen einzelnen

---

<sup>830</sup> Vgl. Salverda (2010), S. 301. Die tariflich vereinbarten Arbeitszeiten liegen zwischen 36 und 40 Stunden pro Woche.

<sup>831</sup> Zur Verweigerung der Allgemeinverbindlicherklärung im Jahr 2003 s. Rojer, van der Veldt (2012), S. 532.

<sup>832</sup> Vgl. Salverda (2008), S. 79 und SER (2007b), S. 79.

<sup>833</sup> Vgl. Eichhorst et al. (2006), S. 160 und Visser, Hemerijck (1998), S. 147 ff.

<sup>834</sup> Vgl. Rojer, van der Veldt (2012), S. 532 und Salverda (2008), S. 80.

<sup>835</sup> Vgl. SER (2007b), S. 79.

Beschäftigungsgruppen, die sich auf eine Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen zurückführen ließen.<sup>836</sup>

Tabelle 6.7: Das Verhältnis der untersten tarifvertraglichen Lohnstufen zum gesetzlichen Mindestlohnniveau

Sektor	1994	1998	2002	2006	2010
Landwirtschaft	113,8	119,3	112	108,3	103,6
Industrie	115,3	114,2	106,5	102,7	100,9
Bausektor	130,6	112,5	111,5	107,2	106,5
Handel und Gastgewerbe	109,2	107,4	105,9	103,7	104
Unternehmensnahe Dienstleistungen	106,3	102,2	102,9	105,4	102,8
Übrige Dienstleistungen	103,1	97,8	101,1	102,9	102,4
<b>Gesamt</b>	<b>111,8</b>	<b>105,3</b>	<b>105,2</b>	<b>104</b>	<b>103,4</b>

Anmerkungen: Ausgangspunkt für die Analyse der Lohnuntergrenzen ist der Lohn für einen 23-jährigen Arbeitnehmer in einer Vollzeitätigkeit. Dessen Tariflohn wird mit dem gesetzlichen Mindestlohn für einen 23-jährigen Arbeitnehmer verglichen. Die Daten beruhen auf einer Stichprobe von Tarifverträgen. Für das Jahr 2010 sind z. B. die Lohndaten aus 70 Tarifverträgen verfügbar. Diese Vereinbarungen gelten für 3,1 Millionen Arbeitnehmer oder 60 Prozent aller Beschäftigten. S. SZW (2011), S. 9 ff.

Datenquellen: SZW (2011), S. 11, SZW (2006), S. 9 und SER (1999), S. 38.

#### 6.1.6.2.2 Die Koordination der Lohnverhandlungen

Das Abkommen von 1993 veranschaulicht bereits beispielhaft die normative Wirkung der lohnpolitischen Zielsetzungen, die die Dachverbände der Tarifpartner innerhalb der Stiftung der Arbeit ausarbeiten. Seit 1980 wurden insgesamt acht dieser zentralen Sozialpakete geschlossen.<sup>837</sup>

Die Orientierung des Lohnwachstums an der Produktivitätsentwicklung ist seit dem Wassenaar-Abkommen das wesentliche Charakteristikum der niederländischen Tarifpolitik.<sup>838</sup>

Das Verhältnis der Arbeitskosten zur Produktivität wird durch die Lohnstückkosten abgebildet. Abbildung 6.1 zeigt, dass die jährliche Steigerungsrate der Lohnstückkosten zwischen 1980 und 1996 stets unterhalb des Durchschnitts der Eurozone lag. Nach einigen Jahren höherer Wachstumsraten entwickeln sich die Lohnstückkosten seit 2003 in etwa parallel zum Eurozonen-Durchschnitt.

<sup>836</sup> S. die Literaturdiskussionen in SER (2007b), S. 77 ff. und Hartog (2000), S. 6 ff.

<sup>837</sup> Von den acht Sozialpaketen enthielten sechs eine lohnpolitische Komponente. Vgl. Visser, van den Meer (2011), S. 207.

<sup>838</sup> Vgl. Salverda (2008), S. 76. Die Verhandlungsergebnisse auf Branchenebene sind nicht die einzige, aber eine wesentliche Komponente für die Entwicklung der Arbeitskosten. Zudem zu berücksichtigen sind die Veränderungen der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung und der Lohndrift. Vgl. auch SER (2007b), S. 57.

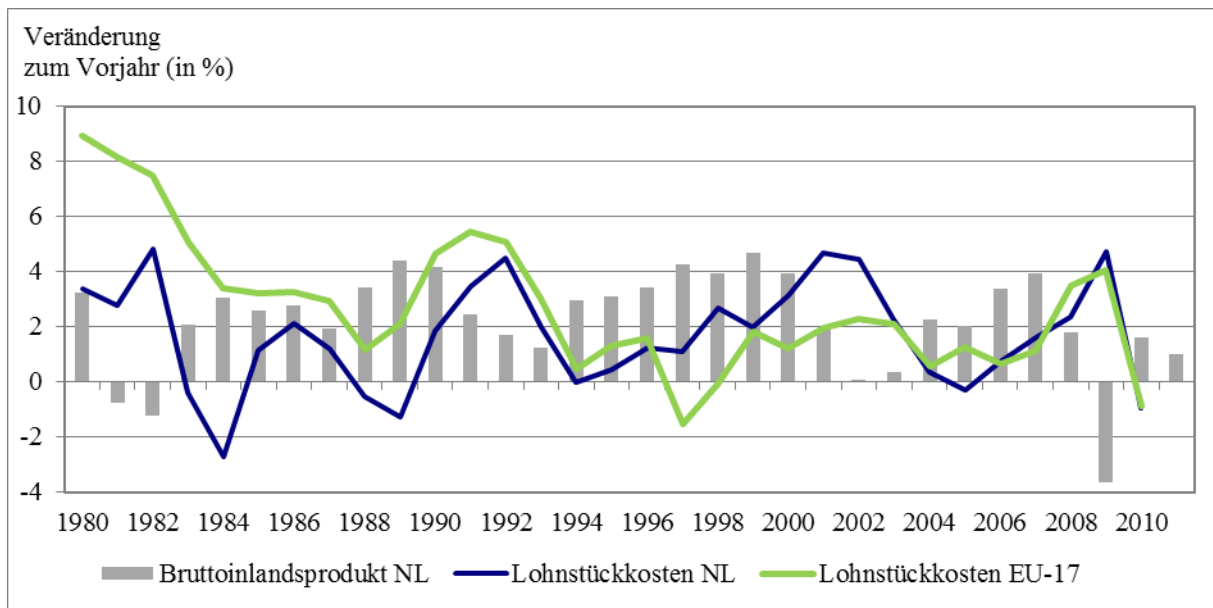


Abbildung 6.1: Die Entwicklung der Lohnstückkosten in den Niederlanden und in der Eurozone  
 Anmerkungen: Die jährlichen Lohnstückkosten bemessen die durchschnittlichen Arbeitskosten pro Produktionseinheit. Sie werden kalkuliert als das Verhältnis der gesamten Arbeitskosten zum realen Output. Veränderung zum Vorjahr in Prozent.

Datenquelle: OECD Online Database.

Im Beobachtungszeitraum stiegen die Lohnstückkosten in insgesamt fünf Jahren um über vier Prozent: 1982, 1992, 2001, 2002 und 2009. Zugrunde lag jeweils ein abflachendes Wirtschaftswachstum (1982 und 2009 sogar eine Rezession) und umgehend reagierten die Sozialpartner in der Stiftung der Arbeit mit dem Abschluss eines Sozialpakts, um eine lohnpolitische Zurückhaltung in den anstehenden Tarifrunden anzunehmen – besonders konkret in den Jahren 2002 und 2003.<sup>839</sup> So zeigt die Abbildung eine jeweils rasche Rückführung der Lohnstückkosten. Trotz einer vergleichsweise geringen Arbeitslosigkeit konnten dauerhafte Lohnübertreibungen verhindert werden.<sup>840</sup>

Insgesamt scheint der Rückschluss gerechtfertigt, dass der hohe Koordinationsgrad des niederländischen Tarifsystems dazu führt, dass die Sozialpartner die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen ihrer Tarifabschlüsse internalisieren. Das hohe staatliche Drohpotential schwächt die Verhandlungsposition der beiden Tarifpartner gleichermaßen und hält sie offenbar wirksam davon ab, die Anpassungskosten eines wirtschaftlichen Abschwungs auf die Randgruppen des Arbeitsmarktes abzuwälzen.

#### 6.1.6.2.3 Die Ebene der Lohnverhandlungen

<sup>839</sup> Visser, van den Meer (2011) stellen fest, dass jedem wirtschaftlichen Abschwung seit 1982 der Abschluss eines Sozialpakts folgte. Der politische Handlungsdruck war in den einzelnen Jahren jeweils unterschiedlich ausgeprägt.

<sup>840</sup> Die harmonisierte Arbeitslosenquote liegt bereits seit 1989 – mit Ausnahme des Zeitraums 1994 bis 1996 – unterhalb von 6 Prozent. S. Kapitel 3. Vgl. auch OECD (2012d), S. 81.

Die Koordination auf nationaler Ebene erfasst aufgrund der großen Reichweite der Branchentarifverträge den Großteil der niederländischen Wirtschaft. Zugleich haben die Sozialpartner in einigen zentralen Abkommen betont, dass eine dezentrale Anpassung der Lohnsetzung an die örtlichen Gegebenheiten notwendig und wünschenswert sei.<sup>841</sup> So bieten Branchentarifverträge für insgesamt etwa 40 Prozent aller Arbeitnehmer die Möglichkeit, individuell zwischen definierten Kombinationen etwa von Arbeitszeit und Gehalt zu wählen.<sup>842</sup> Der Anteil der Tarifverträge, die den Einsatz flexibler oder erfolgsabhängiger Gehaltselemente vorsehen, stieg zwischen 2000 und 2005 von 53 auf 70 Prozent.<sup>843</sup> Die Öffnungsklauseln, die betriebliche Abweichungen von den industrieweiten Regelungen erlauben, kommen in der Praxis jedoch sehr selten zur Anwendung – vor allem da etwa 75 Prozent der Unternehmen über keine ausreichenden Kenntnisse zu diesem Flexibilisierungsinstrument verfügen.<sup>844</sup> Insgesamt nimmt die Unternehmensebene daher in einem vergleichsweise begrenzten Maße Einfluss auf die Lohnsetzung.<sup>845</sup>

Innerhalb des beschriebenen institutionellen Rahmens ist es den Arbeitsmarktakteuren ab 1982 gelungen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der niederländischen Wirtschaft nachhaltig zu stärken. Es liegt nahe, dass die Lohnzurückhaltung das Fundament für das nachhaltige Beschäftigungswachstum in diesen drei Jahrzehnten gelegt hat.<sup>846</sup>

#### 6.1.6.2.4 Der gesetzliche Mindestlohn

Infolge zahlreicher staatlicher Eingriffe ist das reale Mindestlohniveau seit 1980 um etwa 27 Prozent gesunken.<sup>847</sup> Insgesamt sind etwa 6 Prozent aller Arbeitnehmer zum gesetzlichen Mindestlohn für ihre jeweilige Altersstufe beschäftigt.<sup>848</sup> Die Berechnungen von Salverda (2010) zeigen, dass dieser Anteil seit 1996 in etwa konstant verläuft.<sup>849</sup> Unter den beschäftigten Frauen erhalten ca. 8 Prozent den Mindestlohn, unter den Männern liegt der Anteil bei ca. 5 Prozent.<sup>850</sup> Etwa 45 Prozent aller Mindestlohnempfänger sind jünger als 25 Jahre alt.

---

<sup>841</sup> Mit dem Wassenaar-Abkommen wurde die Lohnsetzung von der nationalen Ebene auf die Industrieebene verlagert. Das Abkommen „Ein neuer Kurs“ von 1993 empfiehlt, dass die Lohnverhandlungen einen maßgeschneiderten und diversifizierten Ansatz verfolgen sollten. Vgl. SER (2007b), S. 13.

<sup>842</sup> Vgl. ebd., S. 16 f.

<sup>843</sup> Vgl. ebd., S. 45.

<sup>844</sup> Vgl. OECD (2012d), S. 83.

<sup>845</sup> Aus Sicht der OECD könnte eine fortschreitende dezentralisierte Lohnpolitik die relative Lohnflexibilität erhöhen und eine produktivitätssteigernde Reallokation der Arbeitskräfte unterstützen. Vgl. ebd., S. 81 f.

<sup>846</sup> Vgl. z. B. de Koning et al. (2004), S. 37 f. und Nickell, van Ours (2000).

<sup>847</sup> Vgl. Salverda (2010), S. 307.

<sup>848</sup> Daten für 2010. S. CBS (2012), S. 58 f.

<sup>849</sup> Zwischen 1976 und 1992 war er von 8,3 auf 2,1 Prozent gesunken und nach der Einbindung geringfügig Beschäftigter 1993 wieder leicht angestiegen. Vgl. Salverda (2010), S. 315.

<sup>850</sup> Diese und die folgenden Daten zur Mindestlohnstatistik sind entnommen aus CBS (2012), S. 58 f.

Während der Anteil der Mindestlohnempfänger unter den Vollzeitbeschäftigten<sup>851</sup> etwa 3 Prozent beträgt, liegt er für die Beschäftigten mit einer Arbeitszeit von weniger als zwölf Stunden bei 12 Prozent. Etwa 70 Prozent aller Mindestlohnempfänger sind in Teilzeit beschäftigt.<sup>852</sup> Mehr als die Hälfte der Mindestlohnbezieher arbeitet in einer der drei Wirtschaftsbranchen Zeitarbeit/sonstige unternehmensnahe Dienstleistungen, Handel und Pflege.

Der Beitrag der relativen Mindestlohnsenkung zum niederländischen Beschäftigungserfolg ist kaum zu identifizieren. Zwischen 1980 und 2005 reduzierte sich das Mindestlohniveau für Erwachsene von über 70 auf etwa 54 Prozent des Medianlohns.<sup>853</sup> Von diesem Rückgang erfolgte ein Großteil von etwa 10 Prozentpunkten bis Mitte der 1990er Jahre. In diesem Zeitraum war allerdings auch der Anteil der Beschäftigten, die maximal den gesetzlichen Mindestlohn für Erwachsene bezogen, deutlich gesunken – von geschätzt über 15 Prozent auf etwa 8 Prozent.<sup>854</sup> Parallel zu der geringfügigen relativen Senkung des Mindestlohns ab Mitte der 1990er Jahre stabilisierte sich der Anteil der Beschäftigten, die maximal den gesetzlichen Mindestlohn für Erwachsene bezogen. So interpretiert Salverda (2010) abschließend, dass die relative Senkung des Mindestlohns den Ausbau geringfügig entlohnter Beschäftigung zwar begünstigt habe, die Unternehmen den sich neu bietenden Lohnspielraum jedoch nicht vollständig ausgeschöpft haben. Eine mögliche Begründung für diese Beobachtung scheint, dass sich die untersten Lohnstufen in vielen Tarifverträgen bis 1993 nicht am gesetzlichen Mindestlohn orientiert und somit eine Ausweitung der Beschäftigung zum Mindestlohniveau unterbunden haben.<sup>855</sup>

Auch ältere ökonometrische Studien können keine verlässlichen Hinweise auf einen beschäftigungsfördernden Effekt der relativen Mindestlohnsenkungen liefern.<sup>856</sup> Dolado et al. (1996) untersuchen, ob die Abstufung der Jugendmindestlöhne relativ zum Erwachseneniveau zu Beginn der 1980er Jahre das Beschäftigungsniveau unter jungen Arbeitnehmern erhöht hat. Zwar deutet die divergierende Lohnentwicklung für Jugendliche und Erwachsene darauf hin, dass das Mindestlohniveau für Jugendliche tatsächlich eine bindende Wirkung entfaltet hat. Bezogen auf den Beschäftigungsanteil Jugendlicher in

---

<sup>851</sup> Beschäftigte mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von 35 Stunden und mehr.

<sup>852</sup> Der Anstieg erfolgte seit 1974 kontinuierlich und mit einem Sprung in 1993 aufgrund der Einbindung geringfügig Beschäftigter. Vgl. Salverda (2010), S.317.

<sup>853</sup> Vgl. ebd., S. 320.

<sup>854</sup> Einschließlich der Jugendlichen, die zum einen Lohn unterhalb dieses Niveaus beschäftigt sind. Vgl. ebd., S. 319.

<sup>855</sup> Vgl. Salverda (2008), S. 79.

<sup>856</sup> S. die Diskussion in Dolado et al. (1996), S. 344 f.



ausgewählten Niedriglohnsektoren können die Autoren jedoch keinen eindeutigen Effekt identifizieren.

De Mooij (2006) schätzt anhand eines Simulationsmodells den Effekt einer isolierten Senkung des gesetzlichen Mindestlohns um 10 Prozent. Seinen Ergebnissen zufolge würde die Arbeitslosigkeit unter gering Qualifizierten um 0,4 Prozent und insgesamt um 0,1 Prozent sinken. Unter der Berücksichtigung, dass die Leistungen der Sozialhilfe und der Grundrente an das Mindestlohnniveau gekoppelt sind, ergäbe sich eine reduzierte Arbeitslosigkeit um 1 Prozent unter den gering Qualifizierten bzw. um 0,3 Prozent insgesamt.<sup>857</sup>

## 6.2 Die Interaktionen der niederländischen Arbeitsmarktinstitutionen

Die Niederlande verzeichneten in den vergangenen drei Jahrzehnten – ausgehend von einem geringen Niveau – ein sehr dynamisches Beschäftigungswachstum. Die Arbeitslosigkeit konnte nachhaltig gesenkt werden, ohne dass es zu beschäftigungshemmenden Übertreibungen in der Lohnsetzung kam. Der Verlauf der niederländischen Beveridge-Kurve liefert bestätigende Indizien für die Vermutung, dass es der Beschäftigungspolitik gelungen ist, strukturelle Sperrklinken auf dem Arbeitsmarkt zu beseitigen (s. Abbildung 6.2).<sup>858</sup>

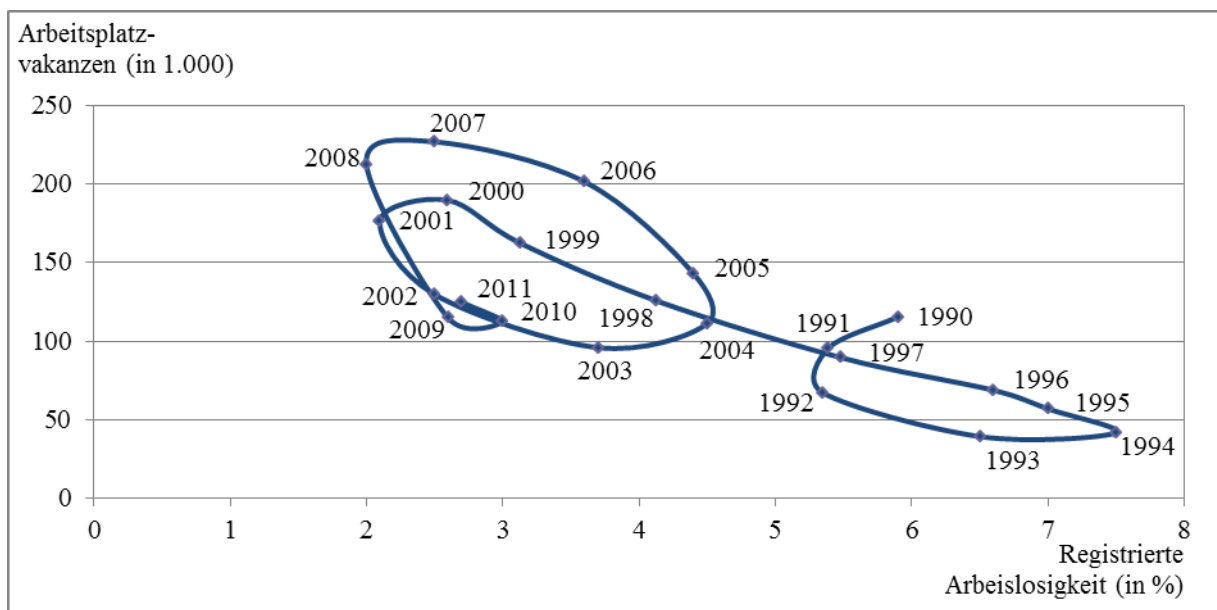


Abbildung 6.2: Die niederländische Beveridge-Kurve seit 1990

Anmerkungen: Unbesetzte Arbeitsstellen in Tausend. Registrierte Arbeitslosigkeit in Prozent.

Datenquelle: OECD (2012d), S. 73.

Im Jahr 1990 setzte ein wirtschaftlicher Abschwung ein, der die registrierte Arbeitslosigkeit zwischen 1992 und 1994 von 5,4 auf 7,4 Prozent ansteigen ließ. Die Phase von 1994 bis 2001 war nicht nur von einer anhaltenden Senkung der Arbeitslosigkeit gekennzeichnet, sondern

<sup>857</sup> S. de Mooij (2006), S. 82 f.

<sup>858</sup> Vgl. van Ours (2006), S. 142 f. und Nickell, van Ours (2000), S. 141 ff.

auch von einer stetig steigenden Zahl unbesetzter Stellen. Die Dotcom-Krise führte ab 2001 zu einem konjunkturellen Abschwung mit sinkenden Vakanzen und steigender Arbeitslosigkeit. Bereits ab 2004 konnte die Erwerbslosigkeit wieder reduziert werden, bis bei einem Rekordstand offener Stellen und einer Arbeitslosigkeit von gut 2 Prozent in den Jahren 2007/08 eine Überhitzung des Arbeitsmarktes drohte. Die Entwicklung seit 2008 deutet auf vergleichsweise moderate Auswirkung der Finanz- und Wirtschaftskrise auf das Arbeitslosigkeitsniveau hin.

Ein direkter Vergleich der beiden Endpunkte der Beveridge-Kurve zeigt, dass die Zahl der offenen Stellen in den Jahren 1990 und 2011 jeweils auf einem identischen Niveau lag, während die registrierte Arbeitslosigkeit in der Zwischenzeit mehr als halbiert werden konnte. Während die kreisförmige Bewegung der Beveridge-Kurve die klassischen Merkmale eines konjunkturellen Zyklus widerspiegeln, kann die deutliche Linksverschiebung als eine strukturelle Verbesserung des Matching-Prozesses interpretiert werden.

Die für diese Entwicklung möglicherweise maßgeblichen Arbeitsmarktreformen sollen in den folgenden Abschnitten unter Berücksichtigung des gesamten institutionellen Rahmens analysiert werden. Um potentielle Interaktionseffekte zwischen einzelnen Institutionen identifizieren zu können, werden beide Marktseiten – die Arbeitsnachfrage und das Arbeitsangebot – zunächst getrennt voneinander betrachtet und anschließend zusammengeführt.

### **6.2.1 Die Interaktionen auf der Nachfrageseite**

Mit der Vereinbarung von Wassenaar kehrten die Gewerkschaften zu der lohnpolitischen Strategie zurück, mittels moderater Tarifabschlüsse den Beschäftigungsaufbau zu unterstützen. Im Gegenzug verzichtete die Regierung in der Folgezeit auf weitere Interventionen in der Lohnpolitik.<sup>859</sup> Seither gilt der korporatistische Rahmen, in dem die Regierung und die Sozialpartner über sozio-ökonomische Fragestellungen verhandeln, als das Erfolgsgeheimnis des Polder-Modells.<sup>860</sup>

Teulings, Hartog (1998) zeigen anhand ihres Korporatismus-Modells, dass aus Sicht der Arbeitnehmervertreter eine konsensorientierte Verhandlungspolitik rational ist. Denn die niederländischen Gewerkschaften befinden sich in einer eher schwachen Verhandlungsposition. Aufgrund ihres geringen Organisationsgrads ist der gewerkschaftliche Einfluss auf der Unternehmensebene eher schwach.<sup>861</sup> Auch limitieren die staatlichen

---

<sup>859</sup> Vgl. ebd., S. 111 f.

<sup>860</sup> Vgl. Hartog (1999), S. 484.

<sup>861</sup> Vgl. Hartog, Teulings (1998), S. 21.

Eingriffsrechte die Möglichkeit, aggressive Lohnforderungen durchzusetzen.<sup>862</sup> Vor diesem Hintergrund ist eine moderate Interessenpolitik, die die negativen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen überzogener Lohnforderungen internalisiert, für die (schwachen) Gewerkschaften die rationale Lösung, ihre Beteiligung am arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Entscheidungsprozess zu legitimieren und zu sichern.<sup>863</sup>

Hartog, Teulings (1998) zeigen anhand individueller Lohndaten aus elf verschiedenen Ländern, dass Arbeitsmarkt-Insider in korporatistischen Systemen weniger Rentengewinne auf lokaler Ebene erzielen. Den Autoren zufolge unterbinden die zentralen Tarifabschlüsse, dass die Arbeitsmarkt-Insider auf Unternehmensebene beschäftigungsfeindliche Lohnsteigerungen erzielen können. So seien die Gewerkschaften im korporatistischen System nicht von einem lokalen „rent-seeking“ getrieben, das für dezentral verhandelnde Arbeitnehmervertreter charakteristisch sei. Dieser Effekt fördere letztendlich die Effizienz der Lohnsetzung. Demnach seien zentrale Lohnverhandlungen und korporatistische Strukturen keineswegs gleichzusetzen mit einer rigiden und unflexiblen Arbeitsmarktstruktur.<sup>864</sup>

Hartog et al. (2002) untersuchen das betriebliche Lohnniveau in den Niederlanden und versuchen Lohnunterschiede zu identifizieren, die in der jeweiligen Verhandlungsebene (betrieblich oder industrieweit), in der Allgemeinverbindlichkeit oder in der Tariflosigkeit begründet liegen. Dabei gelangen die Autoren zu dem Ergebnis, dass die Lohndifferenzen zwischen diesen vier verschiedenen Tarifarten nur sehr gering sind. Ihrer Interpretation zufolge minimiert die korporatistische Struktur den Einfluss der Verhandlungsebene auf das Lohnniveau. Auch liefere die Analyse keine Indizien, dass die Allgemeinverbindlichkeit als ein gewerkschaftliches Machtinstrument dient, um überhöhte Lohnabschlüsse zu erreichen.<sup>865</sup>

Auch für die großen niederländischen Betriebe ist es ökonomisch vorteilhaft, den Verteilungskonflikt auf die zentrale Verhandlungsebene zu verlagern.<sup>866</sup> Haustarifverträge erfordern aufwendige Verhandlungs- und Verwaltungsprozesse.<sup>867</sup> Zudem gewährleistet die Koordination auf nationaler Ebene den sozialen Frieden und unterbindet den innerbetrieblichen Lohnwettbewerb.

Die institutionalisierten und traditionellen Konsultationen waren auch die Basis für eine weitere Flexibilisierung des Arbeitsmarktes.<sup>868</sup> So ließen die Gewerkschaften ihre Vorbehalte

---

<sup>862</sup> Vgl. Kapitel 6.1.6, Hartog (1999), S. 462 f. und Visser, Hemerijck (1998), S. 127.

<sup>863</sup> S. hierzu auch Hartog (1999), S. 463.

<sup>864</sup> Vgl. Hartog (1999), S. 484.

<sup>865</sup> Vgl. Hartog et al. (2002), S. 329.

<sup>866</sup> Vgl. die Argumentation in Streeck, Reeder (2003).

<sup>867</sup> Vgl. Streeck (1998), S. 8.

<sup>868</sup> Vgl. Hartog (1999), S. 484.

gegenüber dem Einsatz der Teilzeitbeschäftigung fallen und schufen damit ein wichtiges Flexibilitätsinstrument für die betriebliche Arbeitsorganisation. Die Möglichkeit, das Arbeitsvolumen an die spezifischen Auslastungsspitzen innerhalb einer Arbeitswoche anzupassen, hat den Beschäftigungsaufbau vor allem im Dienstleistungssektor unterstützt und möglicherweise sogar beschleunigt.<sup>869</sup>

Ein nachteiliges Element der zentralen Lohnkoordination sind allerdings die vergleichsweise langwierigen Verhandlungsprozesse, die in einer konjunkturellen Abkühlungsphase einer raschen lohnpolitischen Korrektur entgegenstehen.<sup>870</sup> Die obige Diskussion hat die hohen Steigerungsraten der Lohnstückkosten im wirtschaftlichen Abschwung gezeigt. Sie belasten die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in einem schwierigen ökonomischen Umfeld zusätzlich und können möglicherweise die negative Beschäftigungswirkung eines Abschwungs verschärfen.<sup>871</sup>

In dieser Konjunkturphase hat der restriktive Kündigungsschutz die wichtige Funktion, einen unmittelbaren Arbeitsplatzabbau zu verhindern. In einer anschließenden Erholungsphase kann er wiederum als Einstellungshindernis wirken, wenn die Unternehmen antizipieren, dass ihre Anpassungsfähigkeit im konjunkturellen Zyklus eingeschränkt ist.

Ihre Forderung nach einer Flexibilisierung atypischer Beschäftigungsformen konnten die Unternehmen im Sozialpakt zum Flexicurity-Ansatz im Jahr 1996 durchsetzen. Die Vereinbarungen wurden ab 1999 gesetzlich implementiert. Der sprunghafte Anstieg der befristeten Beschäftigung und ihr hoher aktueller Beschäftigungsanteil von über 19 Prozent deuten auf das ausgeprägte unternehmerische Bedürfnis hin, konjunkturelle Schwankungen anhand eines flexiblen Beschäftigungseinsatzes abfedern zu können. Der niederländische Flexicurity-Ansatz kann durchaus als eine Ausweichreaktion auf den strikt regulierten Kern des Arbeitsmarktes interpretiert werden.<sup>872</sup>

Im Vergleich zu der Zeit vor dem Wassenaar-Abkommen wurde die Dynamik der betrieblichen Arbeitsnachfrage stimuliert: einerseits durch die gesamtwirtschaftliche Lohnzurückhaltung und andererseits durch den flexibilisierten Einsatz der Teilzeitarbeit und der atypischen Beschäftigungsformen.

## **6.2.2 Die Interaktionen auf der Arbeitsangebotsseite**

Die beschäftigungspolitische Antwort auf die Ölpreis-Schocks am Ende der 1970er Jahre lag in der Auslagerung des überschüssigen Arbeitsangebots in das generöse soziale

---

<sup>869</sup> Vgl. Van Ours (2006), S. 141 f. und van Lomwel, van Ours (2005).

<sup>870</sup> Vgl. OECD (2012d), S. 81.

<sup>871</sup> Vgl. OECD (2008c), S. 23.

<sup>872</sup> Vgl. Kapitel 6.1.1.2 und Knuth et al. (2004), S. 36.

Sicherungssystem. Der nahezu barrierefreie Zugang, die hohe Bruttoersatzrate von 80 Prozent (ab 1985 auf 70 Prozent reduziert) und die Aktivierungspolitik, die vornehmlich auf die Einkommenssicherung ausgerichtet war, erzeugten zwei verschiedene Formen des „Moral Hazard“.<sup>873</sup> Zum einen unternahmen die Arbeitsmarktakteure keine hinreichenden Anstrengungen, um einer Freistellung vorzubeugen. Zum anderen wirkten sich die finanziellen Fehlanreize innerhalb des Sicherungssystems negativ auf das Suchverhalten der Arbeitslosen aus. Das effektive Arbeitsangebot wurde gezielt künstlich verknappt.

Hingegen wurden mit der Anerkennung und der rechtlichen Gleichstellung der Teilzeitarbeit neue Möglichkeiten insbesondere für Frauen geschaffen, die Erwerbstätigkeit mit der Erziehung kleiner Kinder zu verbinden. Die hohe Arbeitsplatzzufriedenheit in Teilzeit beschäftigter Frauen deutet darauf hin, dass diese Beschäftigungsform in den Niederlanden außerordentlich beliebt ist.<sup>874</sup> Aber die neu geschaffenen Beschäftigungsoptionen haben nicht nur das effektive Arbeitsangebot erhöht.<sup>875</sup> Denkbar ist, dass der Mitte der 1980er Jahre einsetzende Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen auch verhindert hat, dass die intensive Verknappung des Arbeitsangebots zu einem erheblichen Lohndruck in den Tarifverhandlungen führte, in dessen Folge die Lohnzurückhaltung frühzeitig aufgegeben worden wäre.<sup>876</sup>

Trotz der Senkung der Bruttoersatzrate von 80 auf 70 Prozent ist das Leistungsniveau in der Arbeitslosenversicherung unverändert generös ausgestaltet. Ab Anfang der 1990er Jahre waren weitere zahlreiche institutionelle Reformen darauf ausgerichtet, die Attraktivität des Transferbezugs zu verringern. Die wenigen Forschungsergebnisse deuten auf ein „substantielles Moral Hazard“<sup>877</sup> im sozialen Sicherungssystem hin. Die verschärfte Sanktionierung von Verstößen gegen die Bezugsauflagen hat einen signifikanten Effekt auf die Übergangsrate aus der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung erzeugt.

Insgesamt zeigen die niederländischen Erfahrungen, dass die striktere Konditionalität des Leistungsbezugs und die intensivierete Sanktionierung des Missbrauchs geeignete Stellschrauben sein können, um den Trade-off zwischen Versicherung und Arbeitsanreizen effizient zu lösen.<sup>878</sup>

Die Reformen der Sicherungssysteme haben die Fallback-Option der Arbeitsmarkt-Insider verschlechtert und auf diesem Wege auch die Lohnmoderation unterstützt. Insbesondere ältere

---

<sup>873</sup> Vgl. de Moij (2006), S. 94 ff.

<sup>874</sup> Vgl. Booth, van Ours (2013).

<sup>875</sup> Vgl. van Ours (2006), S. 141.

<sup>876</sup> Vgl. de Koning et al. (2004), S. 40.

<sup>877</sup> Kluve et al. (2007), S. 61.

<sup>878</sup> Vgl. de Mooij (2006), S. 116 f.

Arbeitnehmer sehen sich durch die Verkürzung der Bezugsdauer und die Abschaffung der Anschlussleistung sowie durch die verschärfte Überwachung des Zugangs in der Erwerbsunfähigkeitsrente mit strikteren Bedingungen für einen vorzeitigen Rückzug vom Arbeitsmarkt konfrontiert.

Die Reformen haben damit in sequentiellen Schritten zwei wichtige Quellen zusätzlichen Erwerbspotentials neu erschließen können: die Beschäftigungsquote der Frauen stieg von 34 Prozent 1980 auf über 70 Prozent im Jahr 2012. Die Beschäftigungsquote der Älteren stieg von 28 Prozent 1993 auf über 58 Prozent 2012.

Im Flexicurity-Sozialpakt konnten die Gewerkschaften für die atypischen Beschäftigungsformen eine gleichberechtigte soziale Absicherung durchsetzen. Möglicherweise hat auch die gesteigerte Attraktivität dieser Erwerbsformen das Arbeitsangebot erhöht. Wenn auch nicht nachgewiesen ist, dass die flexiblen Erwerbsformen den Übergang in eine reguläre Beschäftigung erleichtern, so können sie doch insbesondere arbeitsmarktfernen Personen eine Alternative zur Arbeitslosigkeit bieten.

### **6.2.3 Die Interaktionen zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage**

Die von den Sozialpartnern im Wassenaar-Abkommen vereinbarte lohnpolitische Orientierung an der Wettbewerbsstellung der niederländischen Wirtschaft ist die grundlegende Basis für den nachhaltigen Beschäftigungserfolg. Es lässt sich jedoch argumentieren, dass die Lohnmoderation nicht dauerhaft tragfähig gewesen wäre, wenn die intensiv praktizierte Verknappung des Arbeitsangebots frühzeitig einen Arbeitskräftemangel verursacht hätte.<sup>879</sup>

Auch wenn die Flexibilisierung der Teilzeitarbeit sicherlich nicht zuvorderst auf diesen Effekt gerichtet war, hat sie das effektive Arbeitsangebot der Frauen erhöht und damit möglicherweise auch die Nachfrage nach dieser Erwerbsform zusätzlich stimuliert. Erst ab Anfang der 1990er Jahre wurde die Attraktivität des Transferbezugs im Verhältnis zur Erwerbstätigkeit deutlich gemindert. Die verschlechterte Fallback-Option insbesondere der längerfristig beschäftigten Arbeitnehmer mag die Lohnzurückhaltung seither zusätzlich gestützt haben.

Auch der ab 1999 implementierte Flexicurity-Einsatz hat den Lohndruck reduziert, indem er die Beschäftigungsoptionen für Outsider verbessert hat, die zuvor angesichts der hohen Regulierungsdichte eher begrenzt waren. Die Flexibilisierung hat eine effizientere Allokation

---

<sup>879</sup> Vgl. de Koning et al. (2004), S. 40.

der Arbeitskräfte ermöglicht und die Risikobereitschaft der Unternehmen erhöht, Erwerbslose mit einer unbeobachtbaren Produktivität zu rekrutieren.

Das – sicherlich nicht intendierte – sequentielle Timing der Reformen hat also das effektive Arbeitsangebot schrittweise erhöht und somit die dauerhafte Durchsetzung der Lohnzurückhaltung gestützt. Darüber hinaus ist es denkbar, dass die Flexibilisierung der Teilzeitarbeit und der atypischen Beschäftigungsformen die Arbeitsnachfrage zusätzlich stimuliert haben.<sup>880</sup>

Die Sozialpakete sind der Kern einer zentral koordinierten „Win-Win“-Strategie der niederländischen Sozialpartner.<sup>881</sup> Die Gewerkschaften haben sich ihre Bereitschaft zu einer moderaten Lohnpolitik in den wiederkehrenden Abschlüssen von Sozialpaketen auf zentraler Ebene kompensieren lassen.<sup>882</sup> Die Anerkennung und die rechtliche Gleichstellung der Teilzeitbeschäftigten, die verbesserte Absicherung der atypisch Beschäftigten und nicht zuletzt die Senkung der Abgaben auf Arbeit haben die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes zusätzlich verbessert.

Folglich bietet die zentralisierte Struktur des Verhandlungssystems mit seinem breiten Themenspektrum auch den Arbeitnehmern die Möglichkeit, wichtige Verhandlungserfolge zu erzielen. Einzelne Verteilungskonflikte werden dadurch besser lösbar.<sup>883</sup> Umgekehrt sind die verlässlichen rechtlichen und organisatorischen Strukturen die unabdingbare Grundlage für gegenseitiges Vertrauen und Fairness, die wiederum erst die Konsensbereitschaft der Gewerkschaften ermöglichen.<sup>884</sup>

### **6.3 Zusammenfassung**

Das Wassenaar-Abkommen von 1982 ist als Wendepunkt der niederländischen Beschäftigungsentwicklung anerkannt. Der Strategiewechsel der Sozialpartner, der verheerenden Arbeitsmarktlage mit einer zentral koordinierten Lohnzurückhaltung zu begegnen, diente beiden Parteien insbesondere dazu, den eigenen tarifpolitischen Handlungsspielraum zurückzugewinnen. Die Analyse der Lohnstückkostenentwicklung legt nahe, dass sich die Lohnsetzung seither tatsächlich am Produktivitätsfortschritt orientiert und somit den Beschäftigungsaufbau unterstützt hat. Die zentrale Koordination lässt die Sozialpartner offensichtlich die negativen Effekte überhöhter Lohnabschlüsse internalisieren

---

<sup>880</sup> Vgl. van Ours (2006), S. 152 f.

<sup>881</sup> Vgl. Bovenberg et al. (2008), S. 10, Eichhorst et al. (2006), S. 160 und Hartog (2000), S. 81.

<sup>882</sup> Vgl. Visser, Hemerick (1998), S. 32 f.

<sup>883</sup> Vgl. Streeck (1998), S. 14.

<sup>884</sup> Vgl. Visser, Hemerijck (1998), S. 96.

und reduziert potentiell den gewerkschaftlichen Anreiz zu einem „rent-seeking“ auf betrieblicher Ebene.

Ihre gewerkschaftliche Anerkennung und die gesetzliche Flexibilisierung haben zu einem außerordentlichen Anstieg der Teilzeitarbeit geführt, der auch einen wesentlichen Teil des niederländischen Beschäftigungswachstums erklärt. Insbesondere unter den Frauen, deren Beschäftigungsquote sich seit 1984 verdoppelt hat, scheint die Präferenz für diese Erwerbsform sehr ausgeprägt. Zumindest werden aus der ökonometrischen Analyse weder spezielle nachfrageseitige noch arbeitsmarktinstitutionelle Faktoren für die hohe Teilzeitquote von aktuell über 37 Prozent ersichtlich.

Die kontinuierlich steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen hat einer frühzeitigen Angebotsknappheit vorbeugen und somit den Lohndruck in den Lohnverhandlungen dämpfen können. Dies gilt auch für den wirksam beschränkten Zugang in die Erwerbsunfähigkeitsrente, die einen beliebten Weg in den vorzeitigen Ruhestand dargestellt und das Arbeitsangebot Älterer signifikant reduziert hatte.

Die verkürzte Leistungsdauer in der Arbeitslosenversicherung soll dem signifikanten Fehlanreiz des „Moral Hazard“ entgegenwirken, der durch die unverändert hohe Nettoersatzrate erzeugt wird. Das stringente Monitoring, das auf klaren Sanktionskriterien einerseits und milden Strafmaßen andererseits beruht, wirkt ex ante abschreckend auf alle Arbeitslosen, da bei einer geringen Suchaktivität glaubhaft mit einer Bestrafung zu rechnen ist. Auch der positive ex-post-Effekt einer Sanktion auf die Übergangswahrscheinlichkeit in die Beschäftigung ist als empirisch erwiesen anzusehen.

Die Effektivität der aktiven Arbeitsmarktpolitik bleibt dagegen weitgehend unklar. Zwar liegt makroökonomisch ein Zusammenhang zwischen den hohen Aktivierungsausgaben und der geringen Arbeitslosigkeit nahe. Mikroökonomisch jedoch kann weder dem SPAK-Programm, den Melkert-Jobs noch der Jobberatung durch die Arbeitsbehörde ein signifikanter Effekt nachgewiesen werden. Das niederländische Mindestlohnsystem, das für junge Erwerbstätige deutlich abgestufte Lohnuntergrenzen vorsieht, scheint kein gravierendes Beschäftigungshemmnis darzustellen.

Zwischen 1980 und 2012 wurden insgesamt acht Sozialpakete auf zentraler Ebene unterzeichnet. Der fest institutionalisierte Austausch zwischen Sozialpartnern und Politik im Sozialwirtschaftlichen Rat und der paritätische Dialog in der Stiftung der Arbeit erleichtert die Kompromissfindung bei Verteilungskonflikten. Die Struktur des Verhandlungssystems mit seinem breiten Themenspektrum bietet insbesondere auch den Arbeitnehmern die Möglichkeit, wichtige Verhandlungserfolge zu erzielen. So haben sich die Gewerkschaften



ihre Bereitschaft zu moderaten Lohnforderungen wiederkehrend kompensieren lassen. Die soziale Absicherung der deregulierten atypischen Beschäftigungsformen und die derzeit beitragsfreie Arbeitslosenversicherung sind wichtige Ergebnisse dieses Gewerkschaftsverhaltens, das auch arbeitsmarkttheoretisch rational ist. Denn ausgehend von einer relativ schwachen Verhandlungsposition, die in ihrem geringen Organisationsgrad und den tarifpolitischen Eingriffsrechten des Staates begründet liegt, würden aggressive Gewerkschaften ihre Legitimation verlieren, an den zentralen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Fragestellungen beteiligt zu werden. Bemerkenswert ist, dass dieser Korporatismus auch vor dem Hintergrund einer faktischen Vollbeschäftigung eine Überhitzung auf dem Arbeitsmarkt verhindern konnte. Daher hat die Finanz- und Wirtschaftskrise zunächst nur eine geringe negative Beschäftigungswirkung entwickelt.

## 7. Eine Inzidenzanalyse des deutschen Arbeitsmarktes

Deutschland galt zum Jahrtausendwechsel als „kranker Mann Europas“<sup>885</sup>. Den Arbeitsmarkt charakterisierte eine hohe Sockelarbeitslosigkeit, die seit Mitte der 1970er Jahre mit jedem Konjunkturzyklus stufenförmig angestiegen war.<sup>886</sup> Als arbeitsmarktpolitische Antwort auf die deutsche Wiedervereinigung waren die Frühverrentungsprogramme und die Kapazitäten der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ausgeweitet worden, um das Überangebot an Arbeitskräften sozialverträglich abzubauen.<sup>887</sup> Die Arbeitslosenhilfe sicherte den Erwerbslosen, die zuvor erwerbstätig waren, ein dauerhaft großzügiges Leistungsniveau, eine systematische Aktivierung der Arbeitslosen war nicht vorgesehen. Die wachsenden Sozialausgaben erzeugten einen Anstieg der Arbeitskosten, der die Arbeitsnachfrage auf dem deutschen Arbeitsmarkt zusätzlich hemmte. So stand dem hohen Sicherheitsniveau für die Arbeitsmarkt-Insider eine zunehmende Zahl von gering qualifizierten Langzeitarbeitslosen gegenüber. Nicht nur herrschte in der Arbeitsmarktpolitik ein Reformstau, auch konnten sich die Sozialpartner nicht auf eine Flexibilisierung des Tarifsystems einigen.<sup>888</sup>

Nachdem bei der Bundesagentur für Arbeit falsche Vermittlungsstatistiken aufgedeckt worden waren, wurde im Jahr 2002 eine „Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ beauftragt, neue Reformansätze zu entwickeln und dabei die Erfahrungen erfolgreicher Beschäftigungspolitik in anderen Ländern einzubeziehen.<sup>889</sup> Das erarbeitete Konzept ist mit den vier Hartz-Reformen im Zeitraum von 2003 bis 2005 weitgehend umgesetzt worden. So ist der Einsatz der Zeitarbeit und der geringfügigen Beschäftigung flexibilisiert und die Arbeitsverwaltung grundlegend restrukturiert worden. Die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe wurde zum neuen Arbeitslosengeld II zusammengefasst und die Bezugsdauer der Arbeitslosenversicherung verkürzt. Insgesamt zielte das Reformpaket darauf ab, die Effizienz und Effektivität der Arbeitsvermittlung zu erhöhen, eine systematische Aktivierung aller Arbeitslosen nach dem Prinzip des „Fördern und Fordern“ zu ermöglichen und die Arbeitsnachfrage durch die Deregulierung atypischer Beschäftigungsformen zu stärken.<sup>890</sup>

---

<sup>885</sup> The Economist: „The sick man of the Euro“ (Ausgabe vom 3. Juni 1999).

<sup>886</sup> Vgl. SVR (2005), S. 132 f.

<sup>887</sup> Vgl. Eichhorst, Marx (2011a), S. 76.

<sup>888</sup> Vgl. Caliendo (2009), S. 6.

<sup>889</sup> Vgl. Eichhorst et al. (2008c), S. 24. Die Kommission bestand aus Vertretern aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Sie stand unter der Leitung von Peter Hartz und wird daher verkürzt als „Hartz-Kommission“ bezeichnet.

<sup>890</sup> Vgl. Jacobi, Kluge (2007), S. 50.

Tabelle 7.1: Die Chronik der wichtigsten Arbeitsmarktreformen in Deutschland

<b>Jahr</b>	<b>Arbeitsmarktinstitution</b>	<b>Änderung</b>
1991	Verknappung des Arbeitsangebots	Altersübergangsgeld (Ost-D)
1994	Arbeitslosenunterstützung	Marginale Senkung des Leistungssatzes in der Arbeitslosenversicherung
1996	Verknappung des Arbeitsangebots	Altersteilzeitgesetz: Förderung der Altersteilzeit
1996	Beschäftigungsschutz	Beschäftigungsförderungsgesetz: Konkretisierung der Sozialkriterien; Anhebung des Schwellenwerts; Flexibilisierung der befristeten Beschäftigung
1997	Arbeitslosenunterstützung	Anhebung der Altersgrenzen (Verkürzung der Bezugsdauer); verschärfte Sanktionskriterien
1998	Aktive Arbeitsmarktpolitik	SGB III: Rationalisierung der Aktivierungsmaßnahmen
1999	Beschäftigungsschutz	Korrekturgesetz: Verallgemeinerte Sozialkriterien; Absenkung des Schwellenwerts
2001	Beschäftigungsschutz	Teilzeit- und Befristungsgesetz: Rechtsanspruch auf Teilzeit; verbesserter Schutz für atypische Beschäftigungsformen
2002	Aktive Arbeitsmarktpolitik	"Job-Aktiv"-Gesetz: Profiling-Verfahren
2003	Tarifverhandlungssystem	Bündnis für Arbeit gescheitert
2003	Beschäftigungsschutz/ Arbeitslosenunterstützung	Hartz I: Flexibilisierung der Arbeitnehmerüberlassung; gefächerter Sperrzeitenkatalog in der AV
2003	Beschäftigungsschutz	Hartz II: Flexibilisierung der Mini-Jobs und Einführung der Midi-Jobs
2004	Arbeitslosenunterstützung	Hartz III: Reform der Arbeitsverwaltung
2004	Tarifverhandlungssystem	Pforzheimer-Abschluss (Flexibilisierung durch Öffnungsklauseln)
2005	Arbeitslosenunterstützung	Hartz IV: Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II; neue Hinzuverdienstregelungen beim ALG II
2006	Arbeitslosenunterstützung	Verkürzung der Rahmenfrist und der Bezugsdauer in der Arbeitslosenversicherung
2008	Verknappung des Arbeitsangebots	Wegfall der 58er-Regelung
2008	Arbeitslosenunterstützung	Verlängerung der Bezugsdauer in der Arbeitslosenversicherung für Ältere
2009	Verknappung des Arbeitsangebots	Auslaufen der subventionierten Altersteilzeit
2009	Subventionierte Beschäftigung	Kurzarbeit: befristete Ausweitung und Flexibilisierung

Eigene Darstellung.

Die hohe strukturelle Arbeitslosigkeit setzte zunehmend auch das deutsche Flächentarifsystem unter Druck. Die sinkenden Organisationsgrade der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände veranlassten die Sozialpartner zu einer gemäßigten Tariflohnpolitik. Die

Branchentarifverträge enthielten zunehmend Öffnungsklauseln, die eine Anpassung der Tarifregelungen an die betriebsspezifischen Erfordernisse ermöglichten.

Nach dem Rekordstand der standardisierten Arbeitslosenquote von 11,3 Prozent im Jahr 2005 konnte der stufenförmige Anstieg der Arbeitslosigkeit durchbrochen werden.<sup>891</sup> Die positive Arbeitsmarktentwicklung erwies sich insbesondere angesichts des massiven Einbruchs des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2009 als sehr robust. Zur Stabilisierung des Beschäftigungsniveaus dienten insbesondere die flexible Anpassung der Arbeitszeiten sowie die erweiterten und flexibilisierten Leistungen der Kurzarbeit.<sup>892</sup> So stieg die standardisierte Arbeitslosenquote nur geringfügig auf 7,8 Prozent im Jahr 2009 an, um bereits im Folgejahr wieder an ihren vorherigen Abwärtstrend anzuknüpfen. Mit einer Quote von 5,5 Prozent verzeichnete Deutschland im Jahr 2012 die geringste Arbeitslosenquote seit 1991.<sup>893</sup>

Ogleich die Daten auf einen strukturellen Effekt hinweisen, so kann die aggregierte Perspektive keine Aussage über die detaillierte Wirkung einzelner Arbeitsmarktinstitutionen und ihrer Reformen treffen. Diese zu analysieren, ist die Aufgabenstellung des vorliegenden Kapitels. Im Abschnitt 7.1 werden die Arbeitsmarktinstitutionen zunächst einzeln untersucht. Eine zentrale Rolle nimmt die Analyse der institutionellen Wirkungen in der Wirtschafts- und Finanzkrise ein (Abschnitt 7.2). Dabei werden auch ausgewählte Wechselwirkungen zwischen den Institutionen berücksichtigt.

## **7.1 Die deutschen Arbeitsmarktinstitutionen und ihre Anreizwirkungen**

Da die strukturellen Verbesserungen mit dem konjunkturellen Aufschwung ab dem Jahr 2005 deutlich wurden, soll der Analyseschwerpunkt auf denjenigen Veränderungen des institutionellen Rahmens liegen, die in einem kausalen Zusammenhang stehen könnten. Zu berücksichtigen sind die Deregulierung atypischer Beschäftigungsformen, die verkürzte Bezugsdauer in der Arbeitslosenversicherung, das neue Arbeitslosengeld II sowie die Neuausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Auch der Wandel des deutschen Flächentarifsystems leistet möglicherweise einen wichtigen Erklärungsbeitrag.

---

<sup>891</sup> S. Abb. 2.3.

<sup>892</sup> Vgl. SVR (2011), S. 276 ff.

<sup>893</sup> S. Abb. 2.3.

## 7.1.1 Der gesetzliche Beschäftigungsschutz

### 7.1.1.1 Das Design des gesetzlichen Beschäftigungsschutzes

#### 7.1.1.1.1 Der Bestandsschutz normaler Beschäftigungsverhältnisse

Die Kündigung eines Arbeitsverhältnisses ist unwirksam, wenn sie sozial ungerechtfertigt ist. Dies ist der Fall, wenn die Kündigung nicht durch Gründe, die in der Person oder in dem Verhalten des Arbeitnehmers liegen, oder durch dringende betriebliche Erfordernisse, die einer Weiterbeschäftigung des Arbeitnehmers entgegenstehen, bedingt ist.<sup>894</sup> Eine betriebsbedingte Kündigung ist sozial ungerechtfertigt, wenn der Arbeitgeber die Dauer der Betriebszugehörigkeit, das Lebensalter, die Unterhaltungspflichten und die Schwerbehinderung des Arbeitnehmers nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt hat.<sup>895</sup> Von der Sozialauswahl können Arbeitnehmer ausgenommen werden, deren Weiterbeschäftigung insbesondere wegen ihrer Kenntnisse, Fähigkeiten und Leistungen oder zur Sicherung einer ausgewogenen Personalstruktur des Betriebs im berechtigten betrieblichen Interesse liegt.<sup>896</sup>

Die Sozialkriterien gehen im Wesentlichen auf eine Reform im Oktober 1996 zurück.<sup>897</sup> Zuvor hatte der Arbeitgeber bei der Auswahl der Mitarbeiter nicht näher spezifizierte „soziale Gesichtspunkte“ zu berücksichtigen. Die Definition konkreter Indikatoren sollte die Rechtsicherheit für die Arbeitgeber erhöhen. Gleichzeitig ist den betrieblichen Interessen bei der Sozialauswahl ein größeres Gewicht eingeräumt worden. Bei jeder Kündigung gilt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.<sup>898</sup>

Kleinbetriebe bleiben vom KSchG unberührt, wenn ihre Mitarbeiterzahl unterhalb der gesetzlich fixierten Schwelle liegt. Eine Erhöhung dieses Schwellenwertes von 5 auf 10 Mitarbeiter im Jahr 1996 wurde 1999 rückgängig gemacht. Im Zuge der Agenda 2010 wurde

---

<sup>894</sup> § 1 (1) Kündigungsschutzgesetz (KSchG). In der Person begründet bedeutet z. B. eine mangelnde körperliche und geistige Eignung, eine fehlende Arbeitserlaubnis oder eine dauernde krankheitsbedingte Arbeitsunfähigkeit. S. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011a), S. 14. Verhaltensbedingte Kündigungen sind zulässig, wenn das Arbeitsverhältnis durch schuldhafte Vertragsverletzung des Arbeitnehmers beeinträchtigt ist. Grundsätzlich ist eine vorherige Abmahnung erforderlich. S. ebd., S. 15. Betriebliche Erfordernisse sind z. B. ein Geschäftsrückgang oder eine betriebsorganisatorische Maßnahme des Arbeitgebers. S. ebd., S. 15. Die Beweislast liegt beim Arbeitgeber (§ 1 (2) S. 4 KSchG).

<sup>895</sup> § 1 (3) KSchG.

<sup>896</sup> Der Arbeitnehmer hat nachzuweisen, dass ein Verstoß gegen die Sozialkriterien vorliegt (§ 1 (3) S. 2 und 3 KSchG).

<sup>897</sup> Gemeint ist die Einführung des arbeitsrechtlichen Beschäftigungsförderungsgesetzes. Die rot-grüne Bundesregierung hob die Kriterien der Sozialauswahl im Jahr 1999 zunächst wieder auf, ehe sie im Jahr 2004 ihre erneute Einführung mit der zusätzlichen Berücksichtigung der Schwerbehinderung eines Arbeitnehmers beschloss. Vgl. Jahn (2005), S. 286.

<sup>898</sup> Demnach kommt eine Kündigung nur in Betracht, wenn der Arbeitnehmer nicht an einer anderen Stelle im Betrieb weiterbeschäftigt werden kann. S. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011a), S. 17. Die Kündigung muss schriftlich erfolgen (§ 623 BGB). Besteht ein Betriebsrat, ist dieser vorab zu hören. Eine Kündigung ist unwirksam, wenn ein Verstoß gegen die Mitteilungs- und Anhörungspflicht vorliegt (§ 102 Betriebsverfassungsgesetz).

die Schwelle mit Wirkung ab Januar 2004 wieder auf Betriebe mit mehr als 10 Mitarbeitern angehoben.<sup>899</sup>

### Die Kündigungsfristen

Innerhalb der gesetzlichen Probezeit von sechs Monaten gilt eine Kündigungsfrist von zwei Wochen.<sup>900</sup> Nach Ablauf der Probezeit gilt eine Mindestfrist von vier Wochen.<sup>901</sup> Für den Arbeitgeber verlängert sich die Frist mit der Bestandsdauer des Arbeitsverhältnisses auf bis zu sieben Monate (Tabelle 7.2).<sup>902</sup>

Tabelle 7.2: Gesetzliche Kündigungsfristen in Deutschland

Beschäftigungsdauer	ab 2 Jahren	ab 5 Jahren	ab 8 Jahren	ab 10 Jahren	ab 12 Jahren	ab 15 Jahren	ab 20 Jahren
Kündigungsfrist	1 Monat	2 Monate	3 Monate	4 Monate	5 Monate	6 Monate	7 Monate

Quelle: § 622 (2) BGB.

### Die Abfindungszahlungen

Um geltend zu machen, dass die Kündigung unwirksam ist, muss der Arbeitnehmer innerhalb von drei Wochen nach dem Erhalt der schriftlichen Kündigung Klage beim Arbeitsgericht erheben.<sup>903</sup> Seit 2004 haben *betriebsbedingt* gekündigte Arbeitnehmer das Recht, zwischen einer Kündigungsschutzklage und einer Abfindungszahlung zu wählen.<sup>904</sup> Die Höhe der Abfindung beträgt 50 Prozent des letzten Monatsgehalts für jedes Jahr der Anstellungsdauer.<sup>905</sup> Bekommt ein Arbeitnehmer, der vor dem Arbeitsgericht aufgrund einer rechtsunwirksamen Kündigung geklagt hat, Recht und ist ihm eine weitere Beschäftigung nicht zumutbar, so steht ihm eine angemessene Abfindungszahlung zu. Die Höhe der Abfindung ist gesetzlich auf einen Betrag von maximal zwölf Monatsverdiensten begrenzt.<sup>906</sup>

#### 7.1.1.1.2 Der Bestandsschutz atypischer Beschäftigungsverhältnisse

Das Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG) ist im Januar 2001 in Kraft getreten. Es sollte der gewachsenen Bedeutung der Teilzeitbeschäftigung und der befristeten Arbeitsverträge

<sup>899</sup> § 23 (1) KSchG.

<sup>900</sup> § 622 (3) BGB.

<sup>901</sup> § 622 (1) BGB.

<sup>902</sup> Die Tarifparteien können Abweichungen von den gesetzlichen Vorgaben vereinbaren (§ 622 (3) BGB). Die Kündigungsfrist eines Arbeitnehmers darf jedoch nicht länger ausfallen als die des Arbeitgebers (§ 622 (6) BGB).

<sup>903</sup> § 4 KSchG.

<sup>904</sup> § 1a KSchG. Dieses Wahlrecht bedarf eines vorherigen Angebots des Arbeitgebers in der Kündigungserklärung. Von dieser Option wird der Unternehmer Gebrauch machen, wenn er ein kostspieliges Klageverfahren antizipiert.

<sup>905</sup> § 1a (2) KSchG.

<sup>906</sup> §§ 9 (1) und 10 (1) KSchG). Ausnahmeregelungen bestehen für Arbeitnehmer über 50 Jahren mit einer Beschäftigungsdauer von über 15 Jahren. S. § 10 (2) KSchG. Oftmals enthalten Branchentarifverträge weiter reichende Vereinbarungen über fällige Abfindungszahlungen, insbesondere für ältere Arbeitnehmer. Vgl. Ebbinghaus, Eichhorst (2007), S. 18.

Rechnung tragen, ihrer Diskriminierung entgegenwirken und eine beschäftigungsfördernde Rechtssicherheit schaffen.

#### 7.1.1.1.2.1 Die befristete Beschäftigung

Eine Befristung des Beschäftigungsverhältnisses ist erlaubt, wenn ein sachlicher Grund vorliegt.<sup>907</sup> Ohne sachlichen Grund ist die Befristung auf maximal zwei Jahre beschränkt. Bis zu dieser Höchstgrenze darf der befristete Vertrag höchstens dreimal verlängert werden.<sup>908</sup>

Diese Regelungen sind das Ergebnis einer Reihe von Flexibilisierungsschritten. Mit dem arbeitsrechtlichen Beschäftigungsförderungsgesetz von Oktober 1996 ist die zulässige Befristungsdauer von 18 auf 24 Monate erhöht und die Möglichkeit eingeführt worden, die Befristung innerhalb dieser Dauer dreimal (nahtlos) zu verlängern. Andere kleinere Reformschritte sollten die befristete Einstellung älterer Arbeitnehmer flexibilisieren.<sup>909</sup>

#### 7.1.1.1.2.2 Die Arbeitnehmerüberlassung

Die Arbeitnehmerüberlassung bedarf der Erlaubnis durch die Arbeitsverwaltung.<sup>910</sup> Der Leihvertrag ist zumeist aufgabenbezogen, während die Anstellung im Leiharbeitsbetrieb oftmals unbefristet erfolgt.<sup>911</sup>

Die Leiharbeit wurde im Jahr 1972 erstmals rechtlich geregelt. Die zunächst strenge Reglementierung wurde mehrfach flexibilisiert. Die maximal zulässige Überlassungsdauer stieg stufenweise an: im Jahr 1985 von drei Monaten auf sechs Monate, in 1994 auf neun Monate, in 1997 auf zwölf Monate und ab 2002 auf 24 Monate. Seit der Hartz-I-Reform, die nach einjähriger Übergangsfrist im Januar 2004 in Kraft trat, ist die Überlassungsdauer gesetzlich nicht mehr begrenzt.<sup>912</sup> Mit der Reform sind auch andere wichtige Grenzen der Arbeitnehmerüberlassung entfallen. So war es den Verleihunternehmen zuvor untersagt, vormals im gleichen Verleihbetrieb beschäftigte Leiharbeitnehmer wieder einzustellen (Wiedereinstellungsverbot) sowie die Dauer des Arbeitsvertrages mit der Dauer der geplanten Verleihung zu synchronisieren (Synchronisationsverbot).<sup>913</sup>

---

<sup>907</sup> Dies ist insbesondere der Fall, wenn ein vorübergehender betrieblicher Bedarf an der Arbeitsleistung besteht, der Arbeitnehmer zur Vertretung eines anderen Arbeitnehmers beschäftigt ist oder die Befristung zur Probe erfolgt. S. § 14 (1) TzBfG.

<sup>908</sup> § 14 (2) TzBfG. Auch hier sind abweichende Vereinbarungen der Sozialpartner erlaubt.

<sup>909</sup> Vgl. Eichhorst (2006), S. 108.

<sup>910</sup> Im Bauhauptgewerbe ist eine Arbeitnehmerüberlassung nur begrenzt zulässig (§ 1b Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG)).

<sup>911</sup> Vgl. Ebbinghaus, Eichhorst (2007), S. 20.

<sup>912</sup> Seither finden die Vorschriften des TzBfG auch auf die Arbeitnehmerüberlassung Anwendung. Vgl. Grimm, Brock (2004), S. 135.

<sup>913</sup> Vgl. Crimmann et al. (2009a), S. 12.

Als Ausgleich für diese Liberalisierungsmaßnahmen ist ein gesetzlicher Gleichstellungsgrundsatz des „equal treatment“ und des „equal pay“ festgeschrieben worden.<sup>914</sup> Verleiher und Gewerkschaften können jedoch per Tarifvertrag davon abweichen.<sup>915</sup>

Während die heutigen Regelungen den Flexibilitätsanforderungen der Entleiher besser Rechnung tragen, sollen sie zugleich eine bessere soziale Absicherung der Zeitarbeiter gewährleisten.<sup>916</sup> Nach der Allgemeinverbindlicherklärung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) gilt in der Zeitarbeitsbranche seit 2012 ein verbindlicher Mindestlohn. Er beträgt im Jahr 2013 7,50 Euro im Osten und 8,19 Euro im Westen Deutschlands.

#### 7.1.1.1.2.3 Die Teilzeitbeschäftigung

Arbeitsrechtlich haben Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigte identische rechtliche Ansprüche.<sup>917</sup> Seit der Einführung des TzBfG im Januar 2001 darf ein Arbeitnehmer, der seit sechs Monaten im Betrieb tätig ist, verlangen, dass seine vertraglich vereinbarte Arbeitszeit verringert wird.<sup>918</sup> Der Arbeitgeber hat dem Wunsch zuzustimmen, wenn nicht betriebliche Gründe entgegenstehen.<sup>919</sup>

#### 7.1.1.1.2.4 Die geringfügige Beschäftigung (Mini-Jobs)

Eine besondere Form der Teilzeitbeschäftigung ist die geringfügige Beschäftigung nach § 8 (1) Nr.1 SGB IV – die so genannten Mini-Jobs. Eine geringfügige Beschäftigung liegt vor, wenn das Arbeitsentgelt aus dieser Beschäftigung regelmäßig im Monat 450 Euro nicht übersteigt.<sup>920</sup> Der Verdienst bleibt für den Arbeitnehmer abzugsfrei, wenn er entweder ausschließlich geringfügig beschäftigt ist oder er gleichzeitig einer sozialversicherungspflichtigen (Haupt-)Beschäftigung nachgeht – der Mini-Job also als (einziger) Nebenjob ausgeführt wird. Übt der Arbeitnehmer mehrere Mini-Jobs aus, so

---

<sup>914</sup> Er besagt, dass ein Leiharbeiter hinsichtlich seiner Arbeits- und Entgeltbedingungen nicht schlechter gestellt werden darf als ein vergleichbarer Arbeitnehmer des Entleihbetriebs (§§ 3 (1) Nr. 3, 9 (2) AÜG).

<sup>915</sup> § 3 (1), Nr. 3 S. 2 AÜG.

<sup>916</sup> Vgl. Antoni, Jahn (2006), S. 1.

<sup>917</sup> § 4 (1) TzBfG.

<sup>918</sup> § 8 (1) TzBfG.

<sup>919</sup> § 8 (4) TzBfG. Der gesetzliche Anspruch auf Teilzeitarbeit gilt für alle Arbeitnehmer und alle Berufsgruppen.

<sup>920</sup> § 8 (1) S. 1 SGB IV. Bei der Berechnung des monatlichen Durchschnittsverdienstes müssen auch regelmäßige Einmalzahlungen berücksichtigt werden. Eine weitere Form der geringfügigen Beschäftigung ist die kurzfristige Beschäftigung nach § 8 (1) S. 2 SGB IV. Voraussetzung ist, dass ihre Dauer auf höchstens zwei Monate oder 50 Arbeitstage begrenzt ist. Derartige Beschäftigungsverhältnisse sind für Arbeitnehmer und Arbeitgeber vollständig beitragsfrei.



entsteht eine Sozialversicherungspflicht, wenn seine addierten Einkünfte hieraus die Verdienstgrenze von 450 Euro überschreiten.

Der Arbeitgeber hat pauschale Sozialabgaben und Steuern in Höhe von 30 Prozent des Arbeitsentgelts zu entrichten.<sup>921</sup> Für Mini-Jobs in privaten Haushalten gilt eine geringere Abgabenquote in Höhe von 12 Prozent.<sup>922</sup>

Die geringfügige Beschäftigung hat in Deutschland tiefe historische Wurzeln.<sup>923</sup> Seit der erstmaligen Einbindung in die Sozialversicherung 1999 haben die Arbeitgeber zusätzlich zu einer steuerlichen Pauschalabgabe auch Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten.<sup>924</sup> Allerdings wurde mit der Reform eine in Nebentätigkeit ausgeübte geringfügige Beschäftigung voll sozialabgabepflichtig. Die aus ihr erzielten Einkünfte wurden mit den Einkünften aus der Haupterbstätigkeit verrechnet. Die Änderungen sollten der Verdrängung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse durch eine exzessive Nutzung von Mini-Jobs vorbeugen.<sup>925</sup>

Mit Wirkung zum April 2003 ist die Attraktivität der Mini-Jobs gesteigert worden (Hartz-II-Reform). Die Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung stieg von zuvor 325 auf 400 Euro und die bisherige Begrenzung der maximal zulässigen Arbeitszeit auf 15 Stunden pro Woche entfiel. Auch ist die Abgabefreiheit für eine geringfügige *Nebenbeschäftigung* wieder eingeführt worden. Während die Höhe der arbeitgeberseitigen Abgaben in 2003 zunächst von 22 auf 25 Prozent<sup>926</sup> des Arbeitsentgelts anstieg, ist sie mit Wirkung ab Juli 2006 auf 30 Prozent angehoben worden. Mit Beginn des Jahres 2013 ist die Geringfügigkeitsgrenze von 400 auf 450 Euro gestiegen.

#### 7.1.1.1.2.5 Die Beschäftigung in der Gleitzone (Midi-Jobs)

Mit der Hartz-II-Reform wurde eine Gleitzone für monatliche Bruttoerwerbseinkommen zwischen 400,01 und 800 Euro eingeführt, die so genannten Midi-Jobs. Seit 2013 liegt die Spanne bei 450,01 bis 850 Euro.<sup>927</sup> Innerhalb dieses Einkommensbereichs unterliegen die Verdienste der Versicherungspflicht in allen Sozialversicherungszweigen.<sup>928</sup> Während der

---

<sup>921</sup> Darin enthalten ist ein Beitrag von 13 Prozent an die gesetzliche Krankenversicherung, ein Beitrag von 15 Prozent an die gesetzliche Rentenversicherung, sowie ein pauschale Lohnsteuer von 2 Prozent.

<sup>922</sup> Je ein Beitrag von 5 Prozent an die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung sowie ein pauschaler Steuersatz von 2 Prozent.

<sup>923</sup> Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (2012).

<sup>924</sup> Die Gesamthöhe der arbeitgeberseitigen Abgaben blieb jedoch aufgrund einer Senkung der Steuerpauschale weitgehend unverändert.

<sup>925</sup> Vgl. ebd.

<sup>926</sup> Dagegen sank die Abgabenquote für eine geringfügige Beschäftigung im privaten Haushalt von 22 auf 12 Prozent. S. Rudolph (2003), S. 2.

<sup>927</sup> § 20 (2) SGB IV.

<sup>928</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011b), S. 31.

Arbeitgeber seinen vollen Anteil an den Abgaben zu entrichten hat, steigt der Arbeitnehmerbeitrag linear mit dem Verdienst an, bis er bei einem Einkommen von 850 Euro den normalen Satz beträgt.

Die verminderte Belastung der versicherungspflichtigen Beschäftigung im Niedriglohnsektor soll die Arbeitsanreize erhöhen. Sie vermeidet, dass der Sozialversicherungsbeitrag des Arbeitnehmers sprunghaft ansteigt, sobald die Geringfügigkeitsgrenze von 450 Euro überschritten wird.

### **7.1.1.2 Die Anreizwirkungen des gesetzlichen Beschäftigungsschutzes**

Der gesetzliche Kündigungsschutz hat sich im relevanten Zeitraum nicht wesentlich verändert.<sup>929</sup> Insbesondere ältere Arbeitsmarkt-Insider genießen nach wie vor einen relativ ausgeprägten Schutz vor einem unvorhergesehenen Arbeitsplatzverlust. Bauer et al. (2007) untersuchen die Anhebung des Schwellenwertes, mit der die Unternehmen mit bis zu zehn Mitarbeitern von den Vorgaben des Kündigungsschutzgesetzes befreit wurden. Sie können jedoch unter den Einstellungs- und Entlassungsbewegungen keine Veränderungen feststellen, die sich mit der Variation der Schwellenwerts erklären ließen.

Angesichts der hohen Kosten eines strikten Kündigungsschutzes werden die Arbeitgeber bestrebt sein, auf flexible Beschäftigungsformen auszuweichen. Dieser Anreiz ist durch die ersten beiden Hartz-Reformen verstärkt worden, mit denen die gesetzlichen Beschränkungen der Arbeitnehmerüberlassung einerseits und der geringfügigen Beschäftigung andererseits abgebaut worden sind.

#### 7.1.1.2.1 Die Arbeitnehmerüberlassung

Der Anteil der Zeitarbeit an der Gesamtbeschäftigung ist seit der Flexibilisierung von 0,9 auf 2 Prozent im Jahr 2010 deutlich angestiegen.<sup>930</sup> Mit diesem Wert liegt Deutschland im oberen internationalen Mittelfeld.<sup>931</sup>

---

<sup>929</sup> Die im Jahr 2004 konkretisierten Sozialauswahlkriterien erhöhen zwar die Rechtssicherheit der Unternehmen im Kündigungsverfahren. Doch sind die zu beachtenden Vorschriften bei einer Entlassung aus wirtschaftlichen Gründen im internationalen Vergleich unverändert restriktiv. Vgl. Eichhorst, Marx (2011b).

<sup>930</sup> Vgl. CIETT (2012), S. 25. Gemäß der Darstellung des Sachverständigenrates stieg der Anteil der Zeitarbeit an der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zwischen 2003 und 2010 von ca. 1,3 auf knapp 3 Prozent. S. SVR (2011), S. 290. S. auch Abb. 3.13.

<sup>931</sup> S. auch Abb. 3.13.

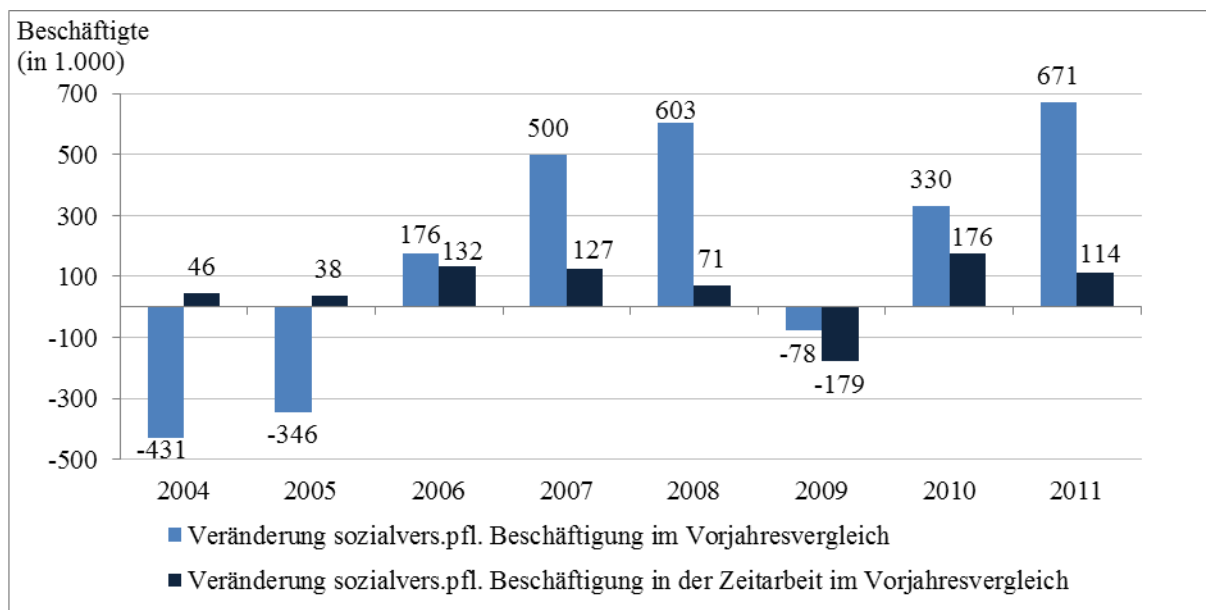


Abbildung 7.1: Beitrag der Zeitarbeit zum Beschäftigungsaufbau

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2012c), S. 13.

Der vermehrte Einsatz der Zeitarbeit hat wesentlich zu der positiven Beschäftigungsentwicklung beigetragen (Abbildung 7.1). In den Jahren 2004 und 2005 stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Zeitarbeiter im Gegensatz zur Gesamtbeschäftigung an. Der Beschäftigungsaufbau im Jahr 2006 kann zu drei Vierteln der Zeitarbeit zugeschrieben werden. Im Folgejahr sank der Beitrag zum Wachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung auf ein Viertel. Während die Arbeitnehmerüberlassung von dem Beschäftigungseinbruch in 2009 besonders stark betroffen war, leistete sie im folgenden Aufschwung erneut einen signifikanten Beitrag zum Beschäftigungsaufbau.

Neben ihrem stetigen Wachstum wird deutlich, dass die Zeitarbeit besonders sensibel auf den Konjunkturzyklus reagiert.<sup>932</sup> Die hohe Fluktuation in der Branche findet ebenfalls Ausdruck in einer geringen durchschnittlichen Dauer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse, die für das Jahr 2011 von der Bundesagentur für Arbeit auf 9,4 Monate geschätzt wird. Der Vergleichswert über alle anderen Branchen lag bei deutlich längeren 48,5 Monaten.<sup>933</sup>

Der strikte Beschäftigungsschutz kann für junge Erwerbssuchende, Migranten oder Langzeitarbeitslose ein wesentliches Einstellungshindernis darstellen. Im Einklang mit der theoretischen Hypothese, dass eine rigide Regulierung die Arbeitslosigkeitsdauer tendenziell

<sup>932</sup> Die Wirkungen der Zeitarbeit in der Finanz- und Wirtschaftskrise werden im Abschnitt 7.2.2 diskutiert.

<sup>933</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2012c), S. 20.

verlängert, zeigt sich die Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland auf einem vergleichsweise hohen Niveau.<sup>934</sup>

Eine Tätigkeit in der Arbeitnehmerüberlassung kann möglicherweise den Randgruppen des Arbeitsmarktes den Weg in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis ebnen.<sup>935</sup> Ob die Zeitarbeit tatsächlich als Brücke funktioniert, ist ökonometrisch schwer zu belegen, da die kontrafaktische Situation nicht beobachtet werden kann.<sup>936</sup> Lehmer, Ziegler (2010) betrachten in ihrer Studie den Werdegang von Langzeitarbeitslosen, die innerhalb des 2. Quartals 2006 entweder in die Zeitarbeit wechselten, eine Anstellung außerhalb der Leiharbeit annahmen oder weiterhin arbeitslos blieben. Die Analyse zeigt einen positiven Beschäftigungseffekt der Zeitarbeit im Vergleich zur Arbeitslosigkeit. Nach einem Jahr war der Anteil der Zeitarbeiter, die einer Beschäftigung außerhalb der Zeitarbeitsbranche nachgingen, um 17 Prozent höher als der entsprechende Anteil unter den fortwährend Arbeitslosen. Die Autoren schlussfolgern, dass die Leiharbeit für ehemals Arbeitslose „keine breite Brücke, sondern wohl eher ein schmaler Steg aus der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung außerhalb der Branche“<sup>937</sup> sei.

Insgesamt haben die Reformen eine Flexibilisierung am Rand erzeugt.<sup>938</sup> Ein bedeutender Teil des Beschäftigungswachstums in den vergangenen Jahren ist auf einen Zuwachs der Zeitarbeit zurückzuführen. Mit Vorsicht sind die empirischen Indizien zu interpretieren, dass die Leiharbeit die Chancen eines Arbeitslosen erhöhen kann, den Weg in ein normales Beschäftigungsverhältnis zu finden.

#### 7.1.1.2.2 Die geringfügige Beschäftigung (Mini-Jobs)

Die Neuregelungen der geringfügigen Beschäftigung in 2003 dienen mehreren verschiedenen Zielsetzungen.<sup>939</sup> Einerseits soll mit dieser Beschäftigungsform der gestiegenen unternehmerischen Anforderung an einen flexiblen Beschäftigungseinsatz und eine Verringerung der Arbeitskosten im Niedriglohnbereich entsprochen werden. Des Weiteren soll der reduzierte pauschale Abgabensatz für haushaltsnahe Dienstleistungen dazu beitragen, bisherige Fälle von Schwarzarbeit zu legalisieren. Somit soll die Reform die Nachfrage nach geringfügig entlohnten Arbeitskräften insgesamt stimulieren und neue Beschäftigungsaussichten für erwerbslose Personen mit geringer Qualifikation schaffen.

---

<sup>934</sup> S. die theoretische Diskussion in Abschnitt 2.2.1.1 und Abb. 3.2.

<sup>935</sup> Beispielsweise wurden im zweiten Halbjahr 2011 fast zwei Drittel aller Leiharbeitsverträge mit Personen abgeschlossen, die unmittelbar zuvor arbeitslos bzw. noch nie beschäftigt waren. Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2012c), S. 18 f.

<sup>936</sup> Vgl. SVR (2011), S. 296 f.

<sup>937</sup> Lehmer, Ziegler (2010), S. 8.

<sup>938</sup> Vgl. Eichhorst, Marx (2011a).

<sup>939</sup> Vgl. Fertig et al. (2006), S. 106.

Indem diese Personen einen Mini-Job aufnehmen, sollen sie Anschluss an den regulären Arbeitsmarkt finden. Folglich zielt die Neuregelung auch darauf ab, den Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit zu unterstützen.

Mit der Reform hat sich aber auch das Risiko potentieller Fehlanreize erhöht. So besteht die Gefahr, dass sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse verdrängt werden. Dies kann entweder durch die Zerlegung bestehender Arbeitsverhältnisse in geringfügige Beschäftigungsverhältnisse geschehen oder indem Mini-Jobs die Schaffung neuer regulärer Beschäftigungsverhältnisse behindern.<sup>940</sup> Zudem ist keineswegs eindeutig, dass einer potentiell erhöhten Arbeitsnachfrage hinreichende Arbeitsanreize gegenüberstehen, die das Arbeitsangebot insgesamt erhöhen. Knabe (2003) zeigt auf, dass sich die Anreizeffekte je nach der individuellen Position im Steuer- und Sozialsystem unterscheiden. Mit der Anhebung der Sozialversicherungsfreigrenze steige der Anreiz zur Aufnahme eines Mini-Jobs für Personen, für die das geringfügige Einkommen abzugsfrei bleibt, da sie keinen Anspruch auf staatliche Arbeitslosenunterstützung haben. Dies gelte insbesondere für Schüler, Studenten und Rentner. Für die erwerbslosen Bezieher von Transferleistungen hingegen änderten sich die finanziellen Bedingungen kaum, da die strengen Hinzuverdienstregelungen zunächst unverändert blieben.

Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit weist aus, dass die geringfügige Beschäftigung kurz nach der Reform sprunghaft anstieg. Der im Jahr 2003 zu verzeichnende Zuwachs von 8,6 Prozent bei den ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigten ist dabei zum Teil auf einen statistischen Effekt zurückzuführen, da die Erwerbstätigen im Einkommensbereich von 325 auf 400 Euro neu als Mini-Jobber definiert werden. Auch die erhöhte steuerrechtliche Attraktivität, einer geringfügigen Beschäftigung im Nebenjob nachzugehen, hat zu einem deutlichen Anstieg dieser Beschäftigungsform geführt.

---

<sup>940</sup> Vgl. SVR (2004), S. 491.

Tabelle 7.3: Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung seit 1999

Jahr	Ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigte*)	Veränderung im Vorjahresvergleich	Im Nebenjob geringfügig Beschäftigte**)	Veränderung im Vorjahresvergleich	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte*)	Veränderung im Vorjahresvergleich
1999	3.929.951	-	-	-	27.756.492	-
2000	4.198.864	6,8%	-	-	27.979.593	0,8%
2001	4.201.802	0,1%	-	-	27.864.091	-0,4%
2002	4.183.791	-0,4%	-	-	27.360.497	-1,8%
2003	4.544.180	8,6%	1.437.627	-	26.746.384	-2,2%
2004	4.891.002	7,6%	1.775.528	23,5%	26.381.842	-1,4%
2005	4.893.323	0,0%	1.846.059	4,0%	26.205.969	-0,7%
2006	4.920.701	0,6%	1.995.218	8,1%	26.636.361	1,6%
2007	4.943.186	0,5%	2.160.442	8,3%	27.224.084	2,2%
2008	4.920.121	-0,5%	2.276.801	5,4%	27.632.286	1,5%
2009	4.971.298	1,0%	2.339.723	2,8%	27.487.548	-0,5%
2010	4.931.287	-0,8%	2.452.853	4,8%	28.033.420	2,0%
2011	4.908.771	-0,5%	2.598.646	5,9%	28.787.490	2,7%
2012	4.854.001	-1,1%	2.657.969	2,3%	29.142.661	1,2%

\*) Bestand im Dezember eines jeden Jahres.

\*\*) Erst seit April 2003 erfasst.

Quelle: BA Zeitreihen: Geringfügig entlohnte Beschäftigte und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen.

Der gleichzeitig deutliche, jedoch schon im Jahr 2001 einsetzende Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung scheint zunächst die theoretische Hypothese zu bestätigen, dass reguläre Arbeitsverhältnisse durch Mini-Jobs verdrängt werden. Dieser Effekt ist jedoch empirisch bisher nicht eindeutig belegt. In einer Analyse nach Wirtschaftszweigen und Betriebsstätten kann die Bundesagentur für Arbeit (2004) keine grundsätzlich gegenläufige Entwicklung der beiden Erwerbsformen identifizieren.<sup>941</sup> Auch die im Rahmen einer Evaluationsstudie für das BMAS durchgeführte Unternehmensbefragung lässt keine Rückschlüsse auf ein reformbedingt geändertes Einstellungsverhalten der Betriebe zu.<sup>942</sup> Gegen einen nachhaltigen Verdrängungseffekt spricht auch die Arbeitsmarktentwicklung seit 2006. Während sich die Anzahl ausschließlich geringfügig entlohnter Beschäftigter stabilisierte, wuchs die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit Ausnahme des Krisenjahres 2009 kontinuierlich an.

<sup>941</sup> Während im Handel und im Gastgewerbe eine solche gegenläufige Entwicklung zu beobachten ist, steigen im Sozialwesen, bei Beratungsunternehmen und sonstigen Unternehmensdienstleistern sowohl die geringfügige als auch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung an.

<sup>942</sup> Vgl. Fertig et al. (2006), S. 127 f.

Eindeutigere Antworten liefert die wissenschaftliche Forschung hingegen auf die Frage, ob bestimmte Erwerbsgruppen von der Reform profitiert haben. Fertig et al. (2005) können auf der Basis von Befragungsdaten keine Indizien dafür finden, dass die Flexibilisierung eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt eröffnet hat. Caliendo, Wrohlich (2010), die den kurzfristigen Reformeffekt anhand von SOEP-Daten analysieren, finden lediglich für Studenten einen signifikant positiven Einfluss der Reform auf das Arbeitsangebot.

Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass sich das Arbeitsangebotsverhalten von Arbeitslosen kaum geändert hat und die Reform daher ihren Ansprüchen hinsichtlich des Arbeitslosigkeitsabbaus nicht gerecht geworden ist. Vielmehr gelten die Mini-Jobs als eine Möglichkeit, ein zusätzliches abzugsfreies Einkommen zu beziehen – insbesondere für Hausfrauen, Rentner und Studenten. Eine kontinuierlich wachsende Anzahl von Mini-Jobbern im Nebenverdienst unterstreicht die besondere Attraktivität dieser Beschäftigungsform. Insgesamt ist der Reform der geringfügigen Beschäftigung ein eher geringer Erklärungsgehalt in Bezug auf den deutschen Arbeitsmarkterfolg beizumessen.

## **7.1.2 Die Arbeitslosenunterstützung**

### **7.1.2.1 Das Design der Arbeitslosenunterstützung**

Die Arbeitslosenversicherung ist ein Bestandteil des obligatorischen Sozialversicherungssystems, das aus den Beiträgen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern finanziert wird.<sup>943</sup> Die bedeutendste Leistung ist das Arbeitslosengeld I (ALG I).<sup>944</sup>

Erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keinen Anspruch auf das ALG I haben, erhalten seit 2005 die Grundsicherung für Arbeitsuchende, die aus der Zusammenlegung der früheren Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe (Hartz-IV-Reform) hervorgegangen ist. Die wesentliche Leistungsart der Grundsicherung ist das Arbeitslosengeld II (ALG II), das aus Steuern finanziert und bedarfsorientiert gewährt wird. Tabelle 7.3 zeigt die gesetzlichen Änderungen in der Übersicht.

---

<sup>943</sup> Von der Versicherungspflicht ausgenommen sind insbesondere geringfügig Beschäftigte und Beamte auf Lebenszeit. Seit 2010 ist selbständigen Personen eine freiwillige Mitgliedschaft möglich.

<sup>944</sup> Dessen Bestimmungen sind im Dritten Sozialgesetzbuch (SGB III) enthalten, das 1998 das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969 ablöste.

Tabelle 7.4: Das System der Arbeitslosenunterstützung vor und nach der Hartz-IV-Reform

bis Ende 2004	seit 2005
<b>Arbeitslosengeld:</b> beitragsfinanziert, einkommensbezogen, begrenzte Bezugsdauer	<b>Arbeitslosengeld I:</b> beitragsfinanziert, einkommensbezogen, begrenzte Bezugsdauer
	<b>Grundsicherung für Arbeitsuchende</b> , bestehend aus:
<b>Arbeitslosenhilfe:</b> steuerfinanziert, einkommensbezogen, Anschlussleistung an das Arbeitslosengeld, bedarfsabhängig, unbegrenzte Leistungsdauer	<b>Arbeitslosengeld II:</b> steuerfinanziert, Pauschalsatz, unbegrenzte Leistungsdauer bei verstärkter Ausrichtung am Aktivierungsprinzip
<b>Sozialhilfe:</b> steuerfinanziert, Pauschalsatz, bedarfsabhängig, unbegrenzte Leistungsdauer	<b>Grundsicherung für Erwerbsgeminderte und im Alter:</b> steuerfinanziert und bedarfsabhängig

Quelle: Eichhorst et al. (2008c), S. 22.

#### 7.1.2.1.1 Das Arbeitslosengeld I

##### 7.1.2.1.1.1 Die administrative Beteiligung der Sozialpartner

Die Administration der Arbeitslosenversicherung liegt in den Händen der Bundesagentur für Arbeit (BA), die unter der Rechtsaufsicht des BMAS steht. Um die Effizienz der Arbeitsvermittlung zu steigern, wurde die Verwaltungsstruktur im Jahr 2004 grundlegend reformiert (Hartz III). Der politische Einfluss der Sozialpartner beschränkt sich seither auf ihre Mitgliedschaft im tripartistisch besetzten Verwaltungsrat, dessen Aufgabe es ist, die Arbeit des Vorstands der BA zu überwachen.<sup>945</sup>

##### 7.1.2.1.1.2 Die Anspruchsvoraussetzungen

Ein Arbeitnehmer hat Anspruch auf das ALG I, wenn er arbeitslos ist, sich bei der Agentur für Arbeit arbeitslos gemeldet hat und innerhalb der vorangegangenen zwei Jahre mindestens zwölf Monate beschäftigt gewesen ist.<sup>946</sup> Die Anspruchsregelungen sind im Beobachtungszeitraum weitgehend unverändert geblieben. Allerdings ist die Möglichkeit schrittweise begrenzt worden, mit einer Teilnahme an staatlichen Fördermaßnahmen den

<sup>945</sup> Vgl. Konle-Seidl (2008), S. 13.

<sup>946</sup> Die Anspruchsvoraussetzungen werden in den §§ 136-143 SGB III definiert. Gemäß § 138 (1) SGB III ist eine Person arbeitslos, wenn sie nicht in einem Beschäftigungsverhältnis steht (Beschäftigungslosigkeit), sich bemüht, ihre Beschäftigungslosigkeit zu beenden (Eigenbemühen) und den Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit zur Verfügung steht (Verfügbarkeit). Diese Kriterien werden in § 138 (2-5) SGB III noch näher ausgeführt. Der Arbeitslose hat sich persönlich bei der zuständigen Agentur für Arbeit als arbeitslos zu melden. Eine Meldung ist auch zulässig, wenn die Arbeitslosigkeit noch nicht eingetreten, der Eintritt der Arbeitslosigkeit aber innerhalb der nächsten drei Monate zu erwarten ist (§ 141 (1) SGB III). Die Anwartschaftszeit wird in § 142 SGB III, die Rahmenfrist in § 143 (1) SGB III bestimmt.



Versicherungsanspruch zu erneuern.<sup>947</sup> Als Bestandteil der Hartz-III-Reform ist zum Februar 2006 die Rahmenfrist bei der Anwartschaftszeit von drei auf zwei Jahre verkürzt und damit der Leistungszugang erschwert worden.

#### 7.1.2.1.1.3 Die Leistungshöhe

Die Höhe des ALG I ist abhängig vom vorherigen Einkommen und dem Familienstand. Sie beträgt für Arbeitslose mit mindestens einem Kind 67 Prozent und für Arbeitslose ohne Kind 60 Prozent des pauschalierten Nettoentgelts.<sup>948</sup> Als Bezugslohn wird das durchschnittliche tägliche Arbeitsentgelt während der vorangegangenen zwölf Monaten herangezogen – jedoch gedeckelt bei der Beitragsbemessungsgrenze von täglich 193,33 Euro im Westen bzw. 163,33 Euro im Osten Deutschlands.<sup>949</sup>

Die Nettoersatzraten sind zuletzt 1994 gesenkt worden: für Anspruchsberechtigte mit Kindern von 68 auf 67 Prozent und für Leistungsempfänger ohne Kinder von 63 auf 60 Prozent.<sup>950</sup>

#### 7.1.2.1.1.4 Die Anspruchsdauer

Die Leistungsdauer des ALG I bemisst sich nach dem Alter und der Dauer der versicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse in den vorherigen fünf Jahren (s. Tabelle 7.4).<sup>951</sup> Sie beträgt mindestens sechs Monate. Während Arbeitslose unter 50 Jahren eine maximale Leistungsdauer von zwölf Monaten beanspruchen können, erhöht sich die Anspruchsdauer für ältere Arbeitnehmer auf bis zu 24 Monate.

---

<sup>947</sup> Während ab 1998 zunächst die Bezugsdauer des „Übergangsgelds wegen einer berufsfördernden Maßnahme“ nicht mehr als Anwartschaftszeit angerechnet wurde, gilt dies seit 2004 auch für die Teilnahme an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Vgl. Caliendo, Steiner (2005), S. 403.

<sup>948</sup> § 149 SGB III.

<sup>949</sup> § 150 f. SGB III und § 341 Abs. 4 SGB III in Verbindung mit Anlage 2a SGB VI. Werte für 2013.

<sup>950</sup> Vgl. Boss (2008), S. 48.

<sup>951</sup> § 147 (1) SGB III.

Tabelle 7.5: Die Anspruchsdauer des ALG I

nach Versicherungspflichtverhältnissen von insgesamt mindestens ... Monaten	und nach Vollendung des ... Lebensjahres	... Monate
12		6
16		8
20		10
24		12
30	50.	15
36	55.	18
48	58.	24

Quelle: § 147 (2) SGB III.

Die seit 2008 geltende Leistungsdauer ist das Ergebnis einer Vielzahl von Reformschritten. Abbildung 7.2 zeigt die Entwicklung der maximalen Bezugsdauer der Arbeitslosenversicherung für einzelne Altersstufen. Den Verlängerungen der Bezugsdauer in den Jahren 1985 bis 1987 folgte eine Anhebung der Altersgrenzen 1997, die zu einer Verkürzung der Bezugsdauer für die Altersgruppe der 42- bis 56-Jährigen führte.<sup>952</sup> Bis 2006 betrug die maximale Dauer 32 Monate.<sup>953</sup> Um das Erwerbspotential der älteren Arbeitnehmer wieder stärker auszuschöpfen, wurde die Bezugsdauer der Arbeitslosenversicherung zum Februar 2006 deutlich verkürzt. Je nach Altersgruppe betrug die Reduktion bis zu 14 Monate.<sup>954</sup> Ein anhaltender öffentlicher Widerstand führte jedoch dazu, dass diese Einschnitte zwei Jahre später teilweise wieder rückgängig gemacht worden sind.

<sup>952</sup> Dadurch galt zum Beispiel eine maximale Bezugsdauer von 32 Monate erst ab dem 57. und nicht schon ab dem 54. Lebensjahr. Vgl. Boss (2008), S. 50.

<sup>953</sup> Verbunden mit der möglichen Frühverrentung im Alter von 60 Jahren führte die Regelung dazu, dass Erwerbstätige im Alter von 57 Jahren und vier Monaten den Arbeitsmarkt verlassen konnten Vgl. Ebbinghaus, Eichhorst (2009), S. 129.

<sup>954</sup> Dies betraf die Personen im Alter zwischen 52 und 54 Jahren sowie ab 57 Jahren.

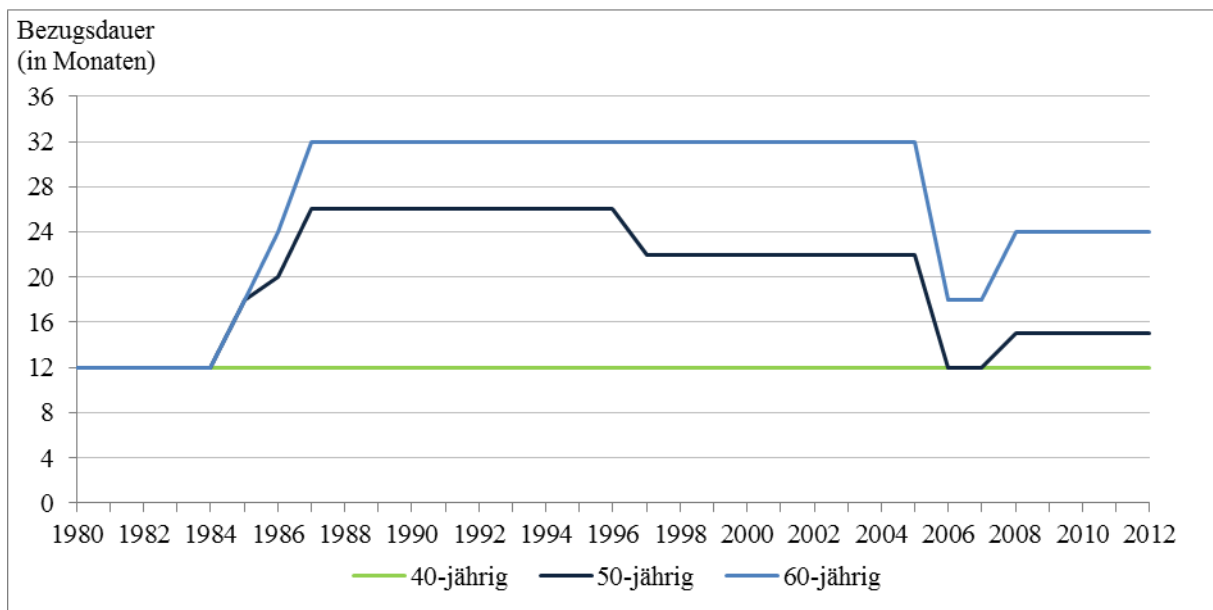


Abbildung 7.2: Die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengelds in Abhängigkeit des Lebensalters seit 1980

Quelle: Boss (2008), S. 50; Steffen (2011).

#### 7.1.2.1.1.5 Die Zumutbarkeitskriterien und Sanktionsregelungen

Die Definition der Zumutbarkeit geht auf die Reform des AFG im April 1997 zurück. Seither wird die Eigenverantwortung aller Arbeitsmarktakteure stärker betont. Durch die Abschaffung des besonderen Berufsschutzes ist für die Zumutbarkeit einer Beschäftigung nunmehr weniger relevant, welche Tätigkeit der Arbeitslose zuletzt ausübte und über welches Qualifikationsniveau er verfügt.<sup>955</sup>

Den Kriterien des § 140 SGB III zufolge sind alle Beschäftigungen zumutbar, die der individuellen Arbeitsfähigkeit entsprechen, soweit keine allgemeinen und personenbezogenen Gründe entgegenstehen. Allgemeine Gründe sind insbesondere Verstöße gegen die geltenden Bestimmungen über die Arbeitsbedingungen oder den Arbeitsschutz. Eine Beschäftigung ist aus persönlichen Gründen nicht zumutbar, wenn das daraus erzielbare Arbeitsentgelt erheblich niedriger ist als das zuletzt erzielte Arbeitsentgelt. In den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit ist eine Minderung um weniger als 20 Prozent und in den folgenden drei Monaten um weniger als 30 Prozent des Entgelts zumutbar. Vom siebten Monat an ist dem Arbeitslosen eine Beschäftigung nur dann unzumutbar, wenn das daraus erzielbare Nettoeinkommen unter Berücksichtigung der mit der Beschäftigung zusammenhängenden Aufwendungen niedriger ist als das ALG I.

Tägliche Pendelzeiten gelten als zumutbar, wenn sie eine Dauer von insgesamt 2,5 Stunden nicht überschreiten. Eine befristete Beschäftigung ist nicht grundsätzlich unzumutbar.

<sup>955</sup> Vgl. Wunsch (2006), S. 10.

Der gefächerte Sperrzeitenkatalog, den § 159 SGB III bei Pflichtverstößen des Arbeitslosen vorsieht, existiert im Wesentlichen seit der Hartz-I-Reform im Jahr 2003. Zuvor galt für alle Tatbestände eine einheitliche Sperrfrist von zwölf Wochen. Durch die Neuordnung ist die Sanktionierung von Arbeitslosen flexibilisiert und vereinfacht worden.<sup>956</sup>

Bei einer Arbeitsaufgabe beträgt die Sperrzeit zwölf Wochen. Bei Arbeitsablehnung, bei Ablehnung oder Abbruch einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme beträgt sie im erstmaligen Fall drei Wochen, im zweiten Fall sechs Wochen, sowie in allen weiteren Fällen zwölf Wochen. Unzureichende Eigenbemühungen werden mit einer Sperrzeit von zwei Wochen und Meldeversäumnisse mit einer Sperrzeit von einer Woche geahndet.<sup>957</sup> Übersteigen die individuellen Sperrzeiten eine Gesamtdauer von 21 Wochen (bis 2003: 24 Wochen), erlischt der Anspruch auf das ALG I vollständig.<sup>958</sup>

#### 7.1.2.1.1.6 Die Finanzierung

Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung werden aus den Versicherungsbeiträgen finanziert, die von den versicherungspflichtig Beschäftigten und den Arbeitgebern je zur Hälfte getragen werden.<sup>959</sup> Die Beiträge werden auf das Bruttoarbeitsentgelt bis zu einer monatlichen Bemessungsgrenze von 5.800 Euro im Westen und 4.900 Euro im Osten erhoben.

Im relevanten Untersuchungszeitraum wurde der Beitragssatz mehrmals gesetzlich angepasst. Die zum April 1991 vorgenommene Anhebung auf das Rekordniveau von 6,8 Prozent sollte die im Zuge der Wiedervereinigung gestiegenen Versicherungsausgaben ausgleichen. Ab 1995 galt ein Satz von 6,5 Prozent, der erst zum Januar 2007 auf 4,5 Prozent abgesenkt wurde. Seit Januar 2011 beträgt der Beitragssatz 3,0 Prozent.<sup>960</sup>

#### 7.1.2.1.2 Das Arbeitslosengeld II

Mit der Hartz-IV-Reform sind im Januar 2005 die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II (ALG II) zusammengefasst worden. Die Arbeitslosenhilfe war als individuelle Anschlussleistung an das Arbeitslosengeld konzipiert. Nach dem Auslaufen des Versicherungsanspruchs stand den Bezugsberechtigten mit Kind (ohne Kind) zeitlich unbegrenzt eine Ersatzleistung in Höhe von 57 Prozent (53 Prozent) ihres vorherigen

---

<sup>956</sup> Eine zusätzliche Verschärfung ist die Umkehr der Beweislast aus dem Jahr 2003. Seither müssen Arbeitslose nachweisen, dass eine verhängte Sanktionierung unbegründet ist.

<sup>957</sup> Diese beiden Tatbestände wurden mit der Hartz-IV-Reform im Jahr 2005 neu geschaffen.

<sup>958</sup> § 161 SGB III.

<sup>959</sup> § 346 SGB III. Erzielt die Bundesagentur für Arbeit in einem Haushaltsjahr Defizite, müssen diese durch allgemeine Steuermittel ausgeglichen werden.

<sup>960</sup> Vgl. Steffen (2011).

Nettoarbeitsentgelts zu. Die bedarfsorientierte Sozialhilfe war das Sicherungsnetz für alle Personen, die weder allein noch mit der Unterstützung Dritter das garantierte Mindesteinkommen erzielen konnten. Neben der zeitlich unbefristeten Pauschalleistung wurden auf Antrag auch Mehrbedarfszuschläge gewährt.

#### 7.1.2.1.2.1 Die Administrationsstruktur

Die Bezieher des ALG II werden in Jobcentern betreut, die von der Agentur für Arbeit und den Kommunen in der Regel gemeinsam betrieben werden.<sup>961</sup>

#### 7.1.2.1.2.2 Die Anspruchsvoraussetzungen

Das ALG II soll das soziokulturelle Existenzminimum für hilfebedürftige Personen im erwerbsfähigen Alter sichern.<sup>962</sup> Ebenfalls bezugsberechtigt sind Arbeitnehmer und Selbständige, deren Einkommenshöhe nicht bedarfsdeckend ist („Aufstocker“).

#### 7.1.2.1.2.3 Die Leistungshöhe

Die Leistungshöhe wird pauschal kalkuliert und ist daher unabhängig vom zuvor erzielten Erwerbseinkommen. Der Leistungssatz wird jährlich angepasst und beträgt Anfang 2013 382 Euro.<sup>963</sup> Neben der Regelleistung werden auch Mehrbedarf sowie Bedarfe für Unterkunft und Heizung gewährt, wenn diese angemessen sind.<sup>964</sup> Die zu berücksichtigenden Einkommen und Vermögen werden auf die Leistungen angerechnet.<sup>965</sup>

#### 7.1.2.1.2.4 Die Hinzuverdienstmöglichkeiten

Um den finanziellen Anreiz zur Erwerbstätigkeit zu stärken, können die ALG-II-Empfänger ihren Leistungsanspruch durch zusätzliches Erwerbseinkommen aufstocken. Geht der Bedürftige einer Beschäftigung nach, so bleibt von dem erzielten Verdienst ein Grundfreibetrag von 100 Euro anrechnungsfrei.<sup>966</sup> Für Erwerbseinkommen zwischen 100 und 1.000 Euro gilt eine Entzugsrate von 80 Prozent. Bei einem Einkommen zwischen 1.000 und 1.200 Euro werden 90 Prozent mit der ALG-II-Leistung verrechnet. Die Obergrenze dieses

---

<sup>961</sup> In bundesweit 110 Kommunen liegt die Trägerschaft der Leistung allein in kommunaler Hand (Optionskommunen).

<sup>962</sup> Leistungen können auch die Personen beziehen, die mit dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in der Bedarfsgemeinschaft leben (§ 7 SGB II). Nicht erwerbsfähige Angehörige, die in der Bedarfsgemeinschaft leben (insbesondere Kinder), erhalten das altersabhängig kalkulierte Sozialgeld (§ 23 SGB II).

<sup>963</sup> Maßgeblich für die Anpassung sind die durch eine Einkommens- und Verbrauchsstichprobe nachgewiesenen tatsächlichen Verbrauchsausgaben unterer Einkommensgruppen. Für die sonstigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft gelten reduzierte Leistungssätze.

<sup>964</sup> §§ 21 f. SGB II.

<sup>965</sup> § 19 (3) SGB II.

<sup>966</sup> Übersteigt das Erwerbseinkommen den Wert von 400 Euro, so ist der Leistungsempfänger berechtigt, Werbungskosten geltend zu machen und dadurch den Grundfreibetrag zu erhöhen. § 11b (2) S. 2 SGB II.

Intervalls liegt für Leistungsbezieher mit mindestens einem minderjährigen Kind bei 1.500 Euro.

Die Hinzuverdienstgrenzen gehen auf eine umfassende Neuregelung zum Oktober 2005 zurück.<sup>967</sup> Im Juli 2011 ist zudem die Obergrenze des 20 Prozent-Intervalls von 800 auf 1.000 Euro angehoben worden.

#### 7.1.2.1.2.5 Die Anspruchsdauer

Der Anspruch auf ALG II ist zeitlich unbegrenzt. In der Regel werden die Leistungen für sechs Monate bewilligt, nach deren Ablauf die betroffene Person ihre Bedürftigkeit erneut nachzuweisen hat.<sup>968</sup>

#### 7.1.2.1.2.6 Die Zumutbarkeitskriterien und Sanktionsregelungen

Grundsätzlich ist dem ALG-II-Bezieher jede Arbeit zumutbar – allerdings sieht das Gesetz auch Ausnahmen vor.<sup>969</sup> So ist z. B. eine Tätigkeit unzumutbar, wenn der Betroffene zu ihrer Ausübung entweder körperlich, geistig oder seelisch nicht in der Lage ist. Auch darf die Tätigkeit die Erziehung des eigenen Kindes nicht gefährden. Dagegen ist eine Arbeit nicht alleine deshalb unzumutbar, weil sie nicht dem Ausbildungsniveau entspricht oder weil die Arbeitsbedingungen ungünstiger als bei vorherigen Tätigkeiten des Betroffenen sind. Indes gilt ein Lohnniveau als unmoralisch, wenn es 30 Prozent unterhalb des ortsüblichen oder tarifvertraglichen Lohns liegt.<sup>970</sup>

Das Gesetz sieht Sanktionen vor, wenn der erwerbsfähige Hilfebedürftige z. B. nur unzureichende Eigenbemühungen unternimmt oder wenn er eine zumutbare Arbeit ablehnt.<sup>971</sup>

Bei einer ersten Pflichtverletzung wird das ALG II um 30 Prozent gekürzt. Eine wiederholte Pflichtverletzung führt zu einer Reduktion um 60 Prozent und ein weiterer Verstoß innerhalb eines Jahres zu einem vollständigen Leistungsentzug.<sup>972</sup> Meldeversäumnisse haben eine um 10 Prozent reduzierte Leistung zur Folge. Die Sanktionsdauer beträgt in allen Fällen drei Monate.

---

<sup>967</sup> Vor der Reform im Jahr 2005 waren die Hinzuverdienstmöglichkeiten vergleichsweise kompliziert zu berechnen, da die Freibeträge auf das Nettoeinkommen angewandt wurden. Bei einem Bruttoeinkommen bis 400 Euro wurden 85 Prozent des Nettoeinkommens auf die Transferleistung angerechnet. Die Entzugsrate lag im Intervall zwischen 400 und 900 Euro bei 70 Prozent und in einer Einkommensspanne bis 1.500 Euro wiederum bei 85 Prozent.

<sup>968</sup> Vgl. MISSOC (2012).

<sup>969</sup> § 10 SGB II.

<sup>970</sup> Vgl. Bruttel, Sol (2006), S. 77.

<sup>971</sup> § 31 SGB II.

<sup>972</sup> § 31a SGB III. Für junge Erwerbsfähige im Alter zwischen 15 und 25 Jahren sind gesetzlich noch strengere Sanktionen vorgesehen (§ 31a (2) SGB II). Wird das ALG II um mehr als 30 Prozent gemindert, können ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen gewährt werden (§ 31a (3) SGB II).

Für Leistungsbezieher im Alter von unter 25 Jahren gelten noch strengere Sanktionsregeln. Eine erste Pflichtverletzung führt zu einer Reduktion der Leistung auf die gewährten Bedarfe für Unterkunft und Heizung. Bereits ein zweiter Verstoß hat eine vollständig ausgesetzte Leistung zur Folge.

#### 7.1.2.1.2.7 Die Finanzierung

Das Arbeitslosengeld II wird vollständig aus allgemeinen Steuern finanziert. Während der Bund die Ausgaben für die Regelleistungen abdeckt, teilen sich Bund und Kommunen die Finanzierung der Unterkunfts- und Heizkosten.

#### **7.1.2.2 Die Anreizwirkungen der Arbeitslosenunterstützung**

Die Modifikationen in der Arbeitslosenunterstützung verfolgten das übergeordnete Ziel, die Chancen und die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung für die Personen außerhalb des Arbeitsmarktes zu stärken. Während im SGB III die Leistungsdauer verkürzt und die Sanktionskriterien verschärft worden sind, ist mit dem Arbeitslosengeld II eine neue Form der finanziellen Absicherung nach dem Prinzip des „Fördern und Fordern“ entstanden.

Die Zahl registrierter Arbeitsloser sank zwischen 2005 und 2011 insgesamt um knapp zwei Millionen. Die Anzahl der als arbeitslos gemeldeten ALG-I-Bezieher war – mit Ausnahme des Krisenjahres 2009 – bereits seit 2003 kontinuierlich rückläufig. Erstmals seit den 1970er Jahren sank ab 2005 auch die Zahl der ALG-II-Bezieher – jedoch weniger dynamisch. Ihr Anteil an allen Arbeitslosen stieg daher von 41 Prozent in 2003 auf 67 Prozent in 2011.<sup>973</sup>

#### 7.1.2.2.1 Das Arbeitslosengeld I

##### 7.1.2.2.1.1 Die Anspruchsdauer

Dlugosz et al. (2009) untersuchen die kurzfristigen Auswirkungen der im Jahr 2006 verkürzten Leistungsdauern. Mit Hilfe der Differenz-in-Differenzen-Methode identifizieren sie einen signifikanten Antizipationseffekt. In den drei Monaten vor dem Inkrafttreten der Reform stieg die monatliche Übergangswahrscheinlichkeit aus der Beschäftigung in die Arbeitslosigkeit für die 56- bis 64-Jährigen im Vergleich zu einer Situation ohne Reform um knapp 118 Prozent an. Der anschließend bis zum Ende 2007 zu beobachtende Rückgang der Übergangsrate von über 20 Prozent deutet darauf hin, dass die Eintritte in die Arbeitslosigkeit zum Teil vorgezogen wurden, um die längere Bezugsdauer auszunutzen. Da die Änderungen bereits im Jahr 2008 zum Teil wieder rückgängig gemacht wurden, ist es nicht möglich, ihren

---

<sup>973</sup> Daten aus Bundesagentur für Arbeit (2012a), S. 104.

langfristigen Beschäftigungseffekt exakt zu bestimmen.<sup>974</sup> Dennoch zeigt die Studie, wie sensibel die älteren Beschäftigten und ihre Arbeitgeber auf Änderungen reagieren, die den finanziellen Rahmen eines frühzeitigen Rückzugs vom Arbeitsmarkt bestimmen. Somit ist die Schlussfolgerung gerechtfertigt, dass die reduzierte Bezugsdauer der Arbeitslosenversicherung die Beschäftigungsanreize für Ältere erhöht hat.

#### 7.1.2.2.1.2 Die Zumutbarkeitskriterien und Sanktionsregelungen

Bis 2003 sah das Gesetz eine weitgehend einheitliche Sanktionierung in Form einer zwölfwöchigen Sperrzeit vor, deren lange Dauer möglicherweise zu einer zurückhaltenden Anwendung bei weniger schwerwiegenden Verstößen beitrug. So zeigt eine Gegenüberstellung von 13 OECD-Staaten für den Zeitraum um das Jahr 1997, dass die Sanktionsrate während der Arbeitslosigkeit lediglich in Japan und Neuseeland geringer ausfiel als in Deutschland.<sup>975</sup> Mit der Hartz-I-Reform sind die zu verhängenden Sanktionsdauern nach Tatbeständen aufgefächert worden. Zeitgleich wurden die Arbeitsagenturen in einer internen Mitteilung beauftragt, die Suchanstrengungen und Eigenbemühungen der Erwerbslosen strenger zu überwachen und die Sanktionen konsequenter anzuwenden.<sup>976</sup>

Müller, Oschmiansky (2006) zeigen in ihrer Studie, dass die Sanktionsrate nicht allein vom individuellen Verhalten des Erwerbssuchenden abhängt. Die zu beobachtende hohe örtliche Variation in der Sanktionspolitik ist ihren Ergebnissen zufolge insbesondere zurückzuführen auf die Unterschiede in der lokalen Arbeitsmarktsituation (z. B. Arbeitslosenquote, Anzahl der offenen Stellen) und in der Ressourcenausstattung der Arbeitsagenturen. Auch die aufgefächerten Sperrzeiten wurden nicht einheitlich umgesetzt.<sup>977</sup>

Abbildung 7.3 legt die Entwicklung der verhängten Sperrzeiten seit dem Jahr 1991 offen. Der in den 1990er Jahren weitaus bedeutendste Sanktionsgrund war die Aufgabe des vorherigen Arbeitsverhältnisses. Nach der Einführung des SGB III im Jahr 1997 nahmen die Sanktionierungen anteilig zu, die wegen der Ablehnung eines zumutbaren Arbeitsangebots ausgesprochen wurden. Auffallend ist der drastische Anstieg in der absoluten Sanktionszahl im Jahr der Hartz-I-Reform. Dieser liegt sicherlich weitgehend in der BA-internen Anordnung einer strikteren Anwendung der Sanktionen begründet. Zwischen den Jahren 2006 und 2009 stiegen die absolut verhängten Sperrzeiten kontinuierlich an. Dies geht insbesondere auf die

---

<sup>974</sup> Vgl. Dlugosz et al. (2009), S. 5.

<sup>975</sup> S. OECD (2000), S. 136. Auch stellt Wilke (2003) fest, dass die angekündigten Sanktionen oftmals nicht umgesetzt werden.

<sup>976</sup> Vgl. Müller, Oschmiansky (2006), S. 7.

<sup>977</sup> Obwohl die Sperrzeitenquoten – wie zu erwarten – als Reaktion auf die Reform deutlich anstiegen, stellen die Autoren fest, dass einige Arbeitsagenturen einer weitgehend unveränderten Sanktionspolitik nachgingen.



hohe Anzahl von „verspäteten Arbeitssuchendmeldungen“ und Meldeversäumnissen“ zurück, die seit den Jahren 2006 bzw. 2005 sanktioniert werden.

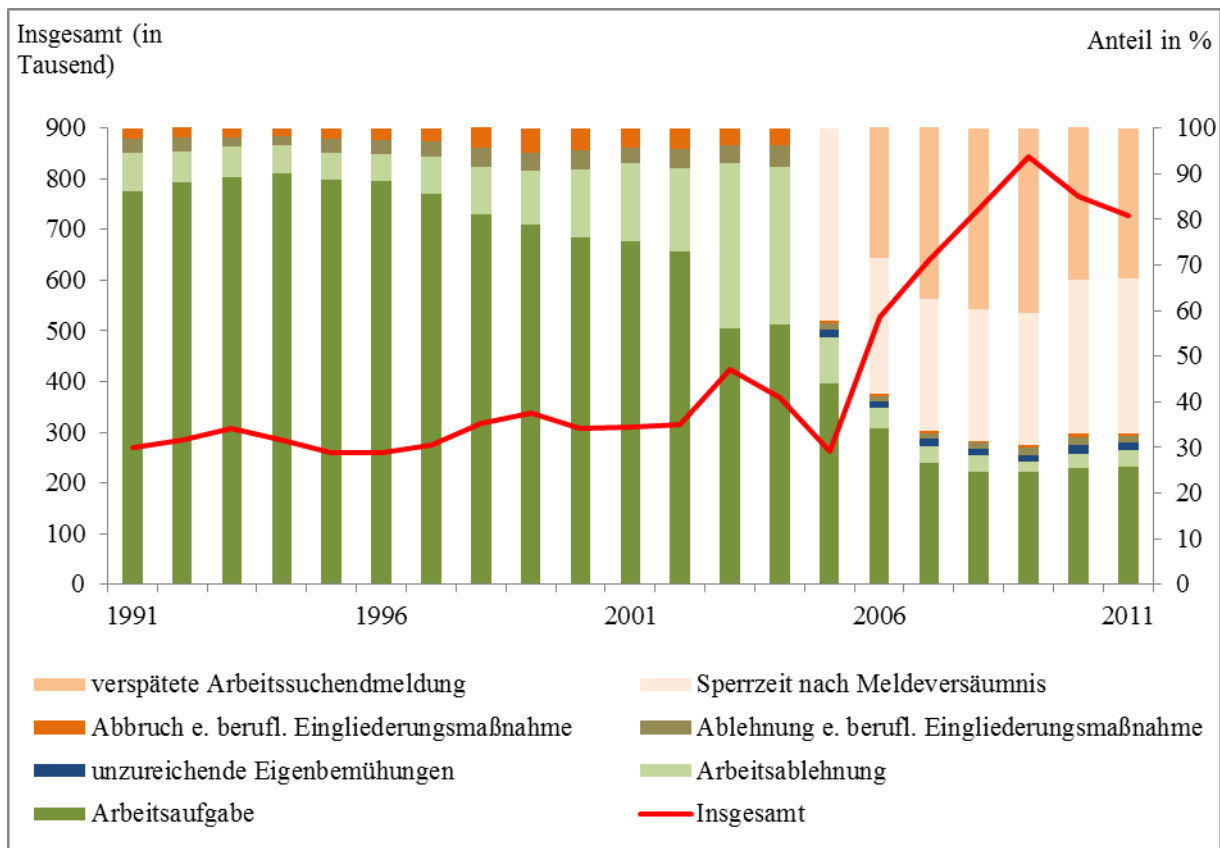


Abbildung 7.3: Sperrzeiten nach § 144 SGB III seit 1991

Anmerkungen: Bis 2004 sind auch Sperrzeiten für Arbeitslosenhilfe-Empfänger enthalten. Im Jahr 2005 liegen für Januar bis April keine Daten vor. Die Daten für 2005 beziehen sich daher auf die Monate Mai bis Dezember. Die Anzahl der Sanktionen (rote Linie) sind auf der linken Y-Achse abgetragen. Die Anteile der Sanktionsgründe sind an der rechten Y-Achse zu bemessen.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit (2012a) und Bundesanstalt für Arbeit (2002).

Die absoluten Zahlen können zunächst nur einen groben Anhaltspunkt für die praktische Anwendung der Sanktionskriterien liefern. Setzt man die Sanktionszahlen ins Verhältnis zu den Zugängen zum Arbeitslosengeld I, zeigt sich ein Anstieg dieser „Sanktionsquote“ von 18 Prozent in 2006 auf 30,1 Prozent in 2011.<sup>978</sup>

Müller, Steiner (2008) analysieren, ob eine verhängte Sanktion die Übergangswahrscheinlichkeit aus der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung erhöht. Die genutzten Registerdaten der Bundesagentur für Arbeit beziehen sich auf die Zuflüsse in die Arbeitslosigkeit während der Jahre 2001 und 2002. Die Autoren zeigen, dass die Hazard-Rate betroffener Personen unmittelbar nach einer Sanktion sprunghaft ansteigt. Sie übersteigt dadurch die Übergangsrate der gematchten Stichprobe nicht-sanktionierter Arbeitsloser, die zu Beginn der

<sup>978</sup> Eigene Berechnung aus den Daten der BA. In den Zwischenjahren lagen die Quoten bei 25 (2007), 28,5 (2008), 26,3 (2009) und 27,6 (2010) Prozent.

Arbeitslosigkeit noch auf einem höheren Niveau liegt. Dieser Effekt lässt sich unabhängig von dem Sanktionszeitpunkt während des Versicherungsbezugs identifizieren. Allerdings nimmt das Ausmaß des Sprungs ab, je länger die Arbeitslosigkeit bereits andauerte. Nachdem die Sanktion ausgelaufen ist, sinkt die Übergangswahrscheinlichkeit tendenziell ab.

Schließlich bleibt zu vermuten, dass die Auffächerung der Sperrzeiten nach Tatbeständen dazu geführt hat, dass die Vermittlungsbehörde die Sanktionen in der Praxis häufiger zum Einsatz bringt. Aus arbeitsmarkttheoretischer Perspektive kann die glaubhafte Sanktionierung von Verstößen gegen die Bezugskriterien das Problem eines moralischen Risikos reduzieren und *alle* Arbeitslosen zu einer intensiven Arbeitsplatzsuche anhalten (ex-ante-Effekt). Eine verhängte Sanktion reduziert zudem den individuellen Reservationslohn der betroffenen Person und erhöht ihre Bereitschaft, eine Arbeitsstelle anzunehmen (ex-post-Effekt).<sup>979</sup>

Sowohl die verschärfte Sanktionierung als auch die verkürzte Bezugsdauer sollen die Verweildauer im ALG-I-Bezug verkürzen. Die entsprechenden Daten der Bundesagentur für Arbeit lassen sich allerdings nicht problemlos interpretieren. Beispielsweise sank in 2009 die Arbeitslosigkeitsdauer im SGB III aufgrund der ansteigenden Zahl der Neuzugänge deutlich ab.<sup>980</sup> Jedoch zeigt eine weitere Statistik der Bundesagentur, dass die Zahl der Arbeitslosen im SGB III, die länger als ein Jahr arbeitslos waren, zwischen 2007 und 2011 insgesamt um die Hälfte reduziert werden konnte.<sup>981</sup> Im gleichen Zeitraum sank die Zahl der Arbeitslosen, die weniger als drei Monate arbeitslos waren, lediglich um 16 Prozent. So hat der Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB III signifikant zur Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer beigetragen.

#### 7.1.2.2.2 Das Arbeitslosengeld II

Die Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II sollte dazu dienen, dem Zielkonflikt effizienter zu begegnen, der zwischen der Armutsprävention einerseits und gesteigerten Arbeitsanreizen andererseits besteht. Während das sozio-kulturelle Existenzminimum die gesellschaftliche Teilhabe sicherstellt, soll eine stärkere Eigenverantwortung sowie eine strikere und systematischere Aktivierung der Leistungsbezieher dafür Sorge tragen, dass die Aufnahme einer Beschäftigung im Vergleich zum Leistungsbezug attraktiver wird.<sup>982</sup>

---

<sup>979</sup> Vgl. Müller, Steiner (2008), S. 2 f. S. auch Abschnitt 2.2.1.2.

<sup>980</sup> S. Bundesagentur für Arbeit (2012b), S. 14.

<sup>981</sup> S. ebd. Aufgrund eines neuen Messkonzeptes sind die Daten nur bis 2007 vergleichbar.

<sup>982</sup> Vgl. Eichhorst et al. (2008c), S. 21 f. und SVR (2010), S. 276.

Die Hartz-IV-Reform führte durch einen statistischen Effekt zunächst zu einem direkten Anstieg der Arbeitslosigkeit. Zwar blieb die Definition der Arbeitslosigkeit unverändert. Jedoch wurden zum einen vorherige Sozialhilfebeziehern konsistent erfasst. Zum anderen werden seit Januar 2005 auch die erwerbsfähigen Angehörigen der vorherigen Arbeitslosenhilfe-Bezieher als arbeitslos registriert, wenn ihnen die Aufnahme einer Beschäftigung zumutbar ist.<sup>983</sup>

#### 7.1.2.2.2.1 Die Leistungshöhe

Hinsichtlich der Höhe des neuen ALG II ergeben sich für die vorherigen Bezieher der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe unterschiedliche Effekte. Mithilfe einer Simulationsrechnung untersuchen Blos, Rudolph (2005) die direkten Auswirkungen auf das Einkommen der *Arbeitslosenhilfe-Empfänger*. Die Studie bringt hervor, dass der Anspruch auf die ALG-II-Leistung für ca. 17 Prozent der Arbeitslosenhilfe-Empfänger entfiel, da sie nicht als bedürftig galten.<sup>984</sup> Darüber hinaus wurden insbesondere die Bedarfsgemeinschaften schlechter gestellt, die eine vergleichsweise hohe Arbeitslosenhilfe aufgrund einer vorherigen Erwerbstätigkeit erhalten hatten. Dies waren vorwiegend ältere Personen, die zudem eher von den neuen Anrechnungsvorschriften betroffen waren. Insgesamt 53 Prozent der bedürftigen Haushalte, die zuvor Arbeitslosenhilfe bezogen hatten, erhielten mit dem Pauschalsatz des ALG II ein niedrigeres Einkommen.

Für die vormaligen Empfänger der *Sozialhilfe* ergaben sich vergleichsweise geringe Veränderungen. Zwar stieg die Regelleistung im Westen Deutschlands von durchschnittlich 296 Euro auf 345 Euro (von durchschnittlich 283 Euro auf 331 Euro in Ostdeutschland), jedoch wurden mit dem höheren Betrag einmalige Leistungen abgegolten, die zuvor gesondert beantragt werden mussten.<sup>985</sup> In den vergangenen Jahren ist die Pauschalleistung regelmäßig angepasst worden. Sie beträgt zum Jahresbeginn 2013 bundeseinheitlich 382 Euro.

Anhand von Daten aus dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) zeigen Goebel, Richter (2007), dass ca. 51 Prozent der Personen, die in Haushalten mit einem vorherigen Arbeitslosen- oder Sozialhilfe-Bezug lebten, nach der Reform finanziell schlechter gestellt waren. Lediglich 34 Prozent der Leistungsempfänger verfügten anschließend über ein höheres Einkommen.

---

<sup>983</sup> Diese beiden Effekte resultierten in einem Anstieg des Arbeitslosenbestands von bis zu 380.000 Personen innerhalb des Zeitraums von Dezember 2004 bis März 2005. Saisonbereinigt waren im März 2005 483.000 Personen mehr arbeitslos gemeldet als im Dezember 2004. Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2005), S. 8 ff.

<sup>984</sup> Dem Ergebnis liegt die Annahme einer strengen Vermögensberechnung und einer einfachen Einkommensanrechnung zugrunde. S. Blos, Rudolph (2005), S. 2 f.

<sup>985</sup> Vgl. Eichhorst et al. (2008c), S. 31 f. und Blos, Rudolph (2005), S. 1.

Aus arbeitsmarkttheoretischer Perspektive reduziert die verschlechterte Einkommensposition vieler Arbeitslosenhilfeempfänger ihren Reservationslohn und erhöht dadurch ihre Bereitschaft, eine Beschäftigung aufzunehmen. Dies entspricht der Zielsetzung der Hartz-IV-Reform, langzeitarbeitslose Leistungsempfänger wieder an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Um die gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebots- und Beschäftigungseffekte der Hartz-IV-Reform identifizieren zu können, verwenden Franz et al. (2007) ein Mikrosimulationsmodell in Kombination mit einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell. Die Autoren können zwar ein gesteigertes Arbeitsangebot vormaliger Transferempfänger zeigen. Dies wird jedoch überkompensiert durch negative Partizipationseffekte von Personen, die vor der Reform nicht zum Leistungsbezug berechtigt waren. Weiterhin weist das allgemeine Gleichgewichtsmodell eine niedrigere Arbeitslosigkeit unter Geringqualifizierten aus. Dieser Effekt liegt in moderateren gewerkschaftlichen Lohnforderungen begründet, die wiederum auf die gestiegene durchschnittliche Grenzbelastung und die verringerte Grundsicherung zurückzuführen sind.

Auch in der Mikrosimulation von Arntz et al. (2007) überlagern sich die Arbeitsangebotseffekte von Einkommensgewinnern und –verlierern der Hartz-IV-Reform, so dass sich bezogen auf das aggregierte Arbeitsangebot nur geringfügige Auswirkungen identifizieren lassen.

#### 7.1.2.2.2 Die Hinzuverdienstregelungen

Wird ein potentielles Erwerbseinkommen vollständig auf die Lohnersatzleistung angerechnet, so besteht für den Arbeitslosen keinerlei Veranlassung, sein Arbeitsangebot auszudehnen. Auch bei einer hohen Transferentzugsrate wird der ALG-II-Empfänger kaum bereit sein, das Arbeitsangebot signifikant auszuweiten. Dies ist die so genannte „Kombilohnfalle“.<sup>986</sup> Erhöhte Freibeträge erlauben, zusätzliches Arbeitseinkommen zur Hilfeleistungen hinzuzuverdienen. Sie können dazu beitragen, dass die Leistungsempfänger verstärkt Arbeit anbieten. Jedoch wachsen gleichzeitig die Anreize für nicht bedürftige Haushalte, ihr Arbeitsangebot zu reduzieren und stattdessen die ALG-II-Leistungen in Anspruch zu nehmen. Diesen Zielkonflikt sollte die Neuordnung der Zuverdienstmöglichkeiten zum Oktober 2005 lösen, indem sie den Erwerbslosen im Rechtskreis des SGB II einen verbesserten Arbeitsmarktzugang ermöglichte.

Den Simulationsrechnungen von Koch et al. (2009) zufolge bezogen im Dezember 2004 ca. 233.000 Haushalte mit erwerbstätigen Haushaltsmitgliedern Arbeitslosenhilfe. Darüber hinaus

---

<sup>986</sup> Vgl. SVR (2010), S. 280 f.

erhielten ca. 117.000 Haushalte mit einem erwerbstätigen Haushaltsmitglied Sozialhilfe. Seither ist die Zahl der erwerbstätigen Leistungsbezieher deutlich gestiegen. Dies liegt insbesondere darin begründet, dass die großzügigere Anrechnung von Erwerbseinkommen den Kreis der Anspruchsberechtigten erweitert hat. Zudem konnten frühere Wohngeld-Haushalte mit einem Wechsel zum ALG II höhere Miet- und Heizkostenzuschüsse erhalten.<sup>987</sup> Die „Aufstocker“-Zahlen sind seit 2007 statistisch vergleichbar. Der Anstieg verlief in den vergangenen Jahren wenig dynamisch. Im Jahresdurchschnitt 2010 waren knapp 1,4 Millionen ALG-II-Bezieher zugleich erwerbstätig, vorwiegend in sozialversicherungspflichtiger und geringfügiger Beschäftigung. In 2007 lag die Zahl knapp über 1,2 Millionen.<sup>988</sup>

Die Kritik, dass die steigende Zahl der „Aufstocker“ ein Ausdruck dafür sei, dass das SGB II die geringe Entlohnung von Vollzeitbeschäftigten unterstützt, kann von der wissenschaftlichen Forschung kaum bestätigt werden.<sup>989</sup> Bruckmeier et al. (2007) zeigen für das Jahr 2005, dass die Bedürftigkeit von Vollzeitbeschäftigten häufig nur von kurzer Dauer ist. Die Mehrheit der Aufstocker geht einer geringfügigen Beschäftigung nach, die wiederum mit einer länger andauernden Bedürftigkeit verbunden ist. Die Autoren interpretieren ihre Ergebnisse derart, „dass das Erwerbseinkommen eher die SGB-II-Leistungen ergänzt als umgekehrt“<sup>990</sup>. Dietz et al. (2009) werten Daten des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ aus und zeigen, dass die überwiegende Zahl der erwerbstätigen ALG-II-Bezieher in Teilzeit arbeitet. Zudem weisen die Autoren darauf hin, dass die Bedürftigkeit nicht allein durch arbeitsmarktpolitische Anreize reduziert werden könne.<sup>991</sup>

#### 7.1.2.2.2.3 Die Zumutbarkeitskriterien und Sanktionsregelungen

Die im SGB II neu formulierten Zumutbarkeitskriterien und Sanktionsmöglichkeiten sollten die zuvor vergleichsweise lax praktizierte Sanktionierung der Arbeitslosen- und Sozialhilfebezieher verschärfen und die Erwerbssuchenden zu verstärkten Eigenbemühungen und zur Kooperation mit der Arbeitsvermittlung anhalten.

---

<sup>987</sup> Vgl. Koch et al. (2009), S. 70.

<sup>988</sup> Daten der BA.

<sup>989</sup> Vgl. Koch et al. (2009), S. 79.

<sup>990</sup> Bruckmeier et al. (2007), S. 6.

<sup>991</sup> Vielmehr sei ein Zusammenwirken von Bildungs-, Gesundheits- und Familienpolitik nötig, um den vielfältigen persönlichen Bedarfsgründen wirksam zu begegnen.

Die Sanktionsdaten werden erst seit Herbst 2006 veröffentlicht. Die jährliche Entwicklung der Sanktionsquote zeigt keinen einheitlichen Trend. Mit einem Anteil von über 60 Prozent sind die „Meldeversäumnisse“ der bedeutendste Sanktionsgrund.<sup>992</sup>

Schneider (2008) untersucht die Wirkung einer verhängten Sanktion anhand der Anwendung des Propensity-Score-Matching auf Erhebungsdaten aus dem Jahr 2005. Dabei kann die Autorin keinen signifikanten Effekt einer Sanktion auf den Reservationslohn eines ALG-II-Empfängers identifizieren. In ihrer Auswertung weist Schneider darauf hin, dass sich ihre Schätzungen lediglich auf den ex-post-Effekt einer Sanktion beziehen. Der ex-ante-Effekt, der allein durch die Existenz der Sanktionsmöglichkeit entsteht und alle ALG-II-Bezieher betrifft, bleibt unberücksichtigt.

Auf eine reformbedingt erhöhte Konzessionsbereitschaft deutet hingegen die Auswertung einer Unternehmensbefragung von Kettner, Rebien (2007) hin. So gaben 22 Prozent der befragten Betriebe an, dass die Anzahl der Initiativbewerbungen von Arbeitslosen zwischen Herbst 2004 und Herbst 2005 deutlich zugenommen habe. Unter den mittleren und großen Unternehmen beobachteten 43 Prozent ein derart verändertes Bewerberverhalten. Die Bereitschaft, eine Beschäftigung unterhalb des eigenen Qualifikationsniveaus anzunehmen, war nach der Ansicht von 21 Prozent der Betriebe gewachsen. Des Weiteren gaben im Jahr 2005 (2006) 25 Prozent (18 Prozent) der Betriebe an, dass die Arbeitslosen verstärkt zu Zugeständnissen bei der Entlohnung bereit waren. Die Autoren werten die Befragungsergebnisse abschließend als ein Indiz, dass die Hartz-Reform auch Auswirkungen auf die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes hatte. So gaben im Jahr 2005 19 Prozent der Betriebe mit Neueinstellungen an, dass gering entlohnte Arbeitsplätze im Vorjahresvergleich leichter zu besetzen waren. Weiterhin berichteten 10 Prozent der Betriebe mit Neueinstellungen, dass sie neue Arbeitsplätze für gering Entlohnte eingerichtet hatten.

### **7.1.3 Die subventionierte Beschäftigung**

Verschiedene Subventionsprogramme existieren für Beschäftigungsverhältnisse im privaten und öffentlichen Sektor – z. B. Eingliederungszuschüsse oder Ein-Euro-Jobs. Da diese unmittelbar an eine verpflichtende Teilnahme gekoppelt sind, werden die Subventionen im Kontext der aktiven Arbeitsmarktpolitik diskutiert (Abschnitt 7.1.4).<sup>993</sup>

Eine besondere staatliche Subventionsmaßnahme ist das konjunkturelle Kurzarbeitergeld, das in vorübergehenden betrieblichen Notlagen Entlassungen verhindern soll. Dieses Instrument

---

<sup>992</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2012a), S. 111.

<sup>993</sup> Vgl. Koch et al. (2005), S. 13 f.

soll im Zusammenhang mit der Weltwirtschaftskrise in Abschnitt 7.2 dargestellt und analysiert werden.

#### **7.1.4 Die aktive Arbeitsmarktpolitik**

Das AFG von 1969 stellte verschiedene Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik bereit.<sup>994</sup> Als Reaktion auf die deutsche Wiedervereinigung wurde der Einsatz der Weiterbildungs- und Arbeitsbeschaffungsprogramme in Ostdeutschland massiv ausgeweitet, um die Qualifikation der Erwerbslosen an die Anforderungen einer offenen Marktwirtschaft anzupassen.<sup>995</sup> Dabei diente eine Teilnahme nicht zuletzt dazu, die individuellen Leistungsansprüche aufrechtzuerhalten und die Wirkung der Erwerbslosigkeit auf das Einkommensniveau abzufedern.<sup>996</sup> Aufgrund der rasant gestiegenen Kosten wurde die aktive Arbeitsmarktpolitik im Jahr 1998 reformiert und auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt. Die Rationalisierung der Aktivierungsmaßnahmen, die seither im neuen SGB III zu finden sind, sollte dem Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegenwirken und die Verweildauer in der Arbeitslosigkeit verkürzen.<sup>997</sup>

##### **7.1.4.1 Das Design der aktiven Arbeitsmarktpolitik**

Die strategische Neuausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach dem Prinzip des „Fördern und Fordern“ begann mit dem Job-AQTIV-Gesetz im Jahr 2002.<sup>998</sup> Die Vermittlung und die Beratung von Arbeitslosen wurden intensiviert und anhand eines neuen Profiling-Verfahrens in einen systematischen Ansatz gefasst.<sup>999</sup>

Auch die Hartz-Reformen zielten mittels einer umfassenden Reform der Verwaltungsstruktur und eines verstärkten Wettbewerbs unter den Vermittlungsdienstleistern darauf ab, die Aktivierung von Arbeitslosen effektiver zu gestalten. Neu geschaffene Instrumente sollten die Eigenverantwortung der Arbeitslosen und die Anreize zur Beschäftigungsaufnahme stärken, während die öffentlichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen deutlich an Bedeutung verloren.<sup>1000</sup>

---

<sup>994</sup> Eingeführt unter den Bedingungen der Vollbeschäftigung sollte insbesondere die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes verbessert und ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften verhindert werden. Vgl. Fitzenberger, Hujer (2002), S. 1. Jedoch konnten die Maßnahmen einen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit, der durch die Weltwirtschaftskrisen in den 1970er und 1980er Jahren hervorgerufen wurde, nicht verhindern.

<sup>995</sup> Vgl. Kluge et al. (2007), S. 79.

<sup>996</sup> Vgl. Ebbinghaus, Eichhorst (2009), S. 131. Die Programme standen den Beziehern von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe offen.

<sup>997</sup> Der Vermittlung in Ausbildung und Arbeit sollte Vorrang eingeräumt werden. Dazu erhielten die Arbeitsämter mehr Flexibilität, um den Maßnahmeneinsatz an die regionalen Gegebenheiten anzupassen. Vgl. Fitzenberger, Hujer (2002), S. 9 f. Auch kann seither der Anspruch auf Arbeitslosengeld durch eine Teilnahme an einer Fortbildungsmaßnahme nicht mehr erneuert werden. Vgl. Caliendo, Steiner (2005), S. 398.

<sup>998</sup> AQTIV steht für Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren und Vermitteln.

<sup>999</sup> Vgl. Wunsch (2006), S. 38 f.

<sup>1000</sup> Vgl. Caliendo (2009), S. 16 f.

#### 7.1.4.1.1 Die Aktivierung nach SGB III

Unmittelbar nach der Arbeitssuchendmeldung hat die Agentur für Arbeit eine individuelle Potentialanalyse durchzuführen. Die aus dem Bewerberprofil abgeleiteten Integrationsschritte sowie die geforderten Eigenbemühungen werden in einer Eingliederungsvereinbarung zwischen dem Arbeitsamt und dem Arbeitslosen verbindlich fixiert.<sup>1001</sup>

##### 7.1.4.1.1.1 Die Unterstützung bei der individuellen Arbeitsplatzsuche

Für die Beratung und Vermittlung des Arbeitssuchenden ist die Agentur für Arbeit zuständig. Allerdings erhalten Arbeitssuchende nach sechs Wochen der Arbeitslosigkeit einen Anspruch auf einen Vermittlungsgutschein, mit dem sie einen privaten Dienstleister beauftragen können.<sup>1002</sup>

Die Arbeitsmarktintegration erleichtern sollen kurze Bewerbungstrainings, EDV- und Sprachkurse sowie weitere Qualifizierungsmaßnahmen mit einer Dauer von maximal zwölf Wochen.<sup>1003</sup> Die Trainings können auch als Test eingesetzt werden, um zu überprüfen, ob die erwerbslose Person arbeitswillig ist.

##### 7.1.4.1.1.2 Die Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen

Längerfristige Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung der Arbeitslosen spielen traditionell eine wichtige Rolle.<sup>1004</sup> So ist unter bestimmten Bedingungen die Berufsausbildung junger Personen förderungsfähig.<sup>1005</sup> Hier besteht der Anspruch in der Regel für die 18-monatige Dauer der Ausbildung. Die Förderung der beruflichen Weiterbildung bietet für Erwerbslose die Möglichkeit, einen anerkannten beruflichen Abschluss zu erreichen.<sup>1006</sup> Eine der Voraussetzungen ist, dass die Weiterbildung notwendig ist, um den Arbeitnehmer beruflich einzugliedern oder eine drohende Arbeitslosigkeit abzuwenden.<sup>1007</sup>

---

<sup>1001</sup> § 37 SGB III. Der Einsatz von Instrumenten der Arbeitsförderung hat nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu erfolgen.

<sup>1002</sup> § 45 SGB III.

<sup>1003</sup> Sie können als schulische Maßnahme oder innerhalb eines Betriebs stattfinden. Vgl. BMAS, IAB (2011), S. 12. Ein Anspruch auf diese Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungsaussichten besteht nach einer dreimonatigen Arbeitslosigkeit (§ 45 (7) SGB III).

<sup>1004</sup> Vgl. Bernhard et al. (2008a), S. 155.

<sup>1005</sup> §§ 56 ff. SGB III.

<sup>1006</sup> §§ 81 ff. SGB III.

<sup>1007</sup> § 81 (1) S. 1 SGB III. Über das im Jahr 2003 eingeführte Gutscheinsystem können die potentiellen Teilnehmer selbst einen anerkannten Bildungsträger auswählen.



#### 7.1.4.1.1.3 Die Subventionierung von Beschäftigung im privaten Sektor

Um die Beschäftigungschancen von weniger leistungsfähigen Erwerbslosen zu verbessern, werden in verschiedenen Varianten Eingliederungszuschüsse an den Arbeitgeber gewährt. Sie sollen für eine begrenzte Dauer potentielle Produktivitätsnachteile für den Arbeitgeber ausgleichen.<sup>1008</sup> Die maßgebliche Form des Eingliederungszuschusses für Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen beträgt maximal 50 Prozent des Arbeitsentgelts und darf längstens für zwölf Monate gewährt werden.<sup>1009</sup>

Die Förderung der Existenzgründung ist ein weiteres wichtiges Instrument der Arbeitsagentur. Im Jahr 2006 hat der Gründungszuschuss das Überbrückungsgeld und den Existenzgründungszuschuss („Ich-AG“) abgelöst.<sup>1010</sup> Seither kann ein erwerbsloser ALG-I-Bezieher für eine sechsmonatige Dauer einen Gründungszuschuss von 300 Euro zusätzlich zu dem von ihm bezogenen Arbeitslosengeld erhalten, wenn er noch einen ALG-I-Anspruch von mindestens 150 Tagen hat und die Tragfähigkeit der Existenzgründung nachweist. In einer zweiten Förderphase kann der Zuschuss von monatlich 300 Euro für weitere neun Monate gewährt werden, wenn die Geschäftigkeit dargelegt werden kann.<sup>1011</sup> Ende des Jahres 2011 ist jedoch der gesetzliche Anspruch auf die Leistung abgeschafft worden.<sup>1012</sup>

#### 7.1.4.1.2 Die Aktivierung nach SGB II

Für die Aktivierung von ALG-II-Beziehern besteht ein ähnlicher Katalog an Instrumenten, deren Einsatz jedoch verstärkt im Ermessen des Sachbearbeiters liegt.<sup>1013</sup> Als Grundlage der Zusammenarbeit dient die Unterzeichnung einer verbindlichen Eingliederungsvereinbarung.<sup>1014</sup> Größere Abweichungen im Vergleich zum SGB III ergeben sich zum einen im Bereich der Gründungsförderung. Die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit kann im SGB II lediglich über das Einstiegsgeld finanziell gefördert werden.<sup>1015</sup>

Als weiteres besonderes Aktivierungsinstrument sind die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (Ein-Euro-Jobs) zu nennen, die lediglich den ALG-II-Beziehern offenstehen.<sup>1016</sup> Arbeitsgelegenheiten sollen für erwerbsfähige Personen geschaffen werden,

---

<sup>1008</sup> Vgl. BMAS, IAB (2011), S. 18. Förderungsberechtigt sind z. B. Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen, Ältere und Jüngere sowie Menschen mit Schwerbehinderung.

<sup>1009</sup> §§ 88 f. SGB III.

<sup>1010</sup> Vgl. ebd., S. 22.

<sup>1011</sup> §§ 93 f. SGB III.

<sup>1012</sup> Die Bewilligung liegt seither im Ermessen des Sachbearbeiters. Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011c).

<sup>1013</sup> § 16 SGB II.

<sup>1014</sup> § 15 SGB II.

<sup>1015</sup> Es wird für längstens 24 Monate gewährt und seine Höhe wird abhängig von der vorherigen Arbeitslosigkeitsdauer und der Größe der betreffenden Bedarfsgemeinschaft individuell bestimmt. § 16b SGB II.

<sup>1016</sup> § 16d SGB II.

die schwer vermittelbar sind und nur geringe Beschäftigungsaussichten haben. Die befristet geförderten Tätigkeiten müssen grundsätzlich im öffentlichen Interesse und zusätzlich sein. Die Teilnehmer erhalten ergänzend zum ALG II eine Mehraufwandsentschädigung von 1 bis 2 Euro pro Stunde. Die wöchentliche Arbeitszeit beträgt 20 bis 30 Stunden. Die Förderungsdauer kann flexibel festgelegt werden, überschreitet in der Regel aber nicht die Grenze von zwölf Monaten.

#### 7.1.4.1.3 Die Maßnahmen für arbeitslose Jugendliche

Um den Übergang auf den Ausbildungs- oder Arbeitsmarkt zu erleichtern, sehen die beiden Rechtskreise SGB III und SGB II gesonderte Programme für arbeitslose Jugendliche vor. Ihre Ausgestaltung, die in der jüngeren Vergangenheit einer Vielzahl von Anpassungsschritten unterlag, wurzelt in dem 1999 eingeführten „Sofortprogramm der Bundesregierung zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit“ (Jugendsofortprogramm, JUMP).<sup>1017</sup>

Im Vergleich zu älteren Erwerbslosen sieht das SGB II für junge Arbeitslose eine noch striktere Ausrichtung am Grundsatz des Förderns und Forderns vor, um eine Gewöhnung an den Leistungsbezug von Beginn an zu erschweren. Einerseits sollen erwerbsfähige Leistungsberechtigte unter 25 Jahren unverzüglich nach der Antragstellung in eine Ausbildung oder Arbeit vermittelt werden. Andererseits gelten für junge Arbeitslose strengere Sanktionen.<sup>1018</sup>

Neben umfangreichen Beratungs- und Vermittlungsangeboten, die insbesondere der Prävention von Arbeitslosigkeit dienen, bietet die Arbeitsagentur berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen an.<sup>1019</sup> Unterstützungsberechtigt sind junge Erwerbslose, die ihre Schulpflicht erfüllt haben und ohne Ausbildungsstelle sind. Die Förderung wird in der Regel für bis zu zehn Monate gewährt und verfolgt als prioritäres Ziel die Aufnahme einer Berufsausbildung.<sup>1020</sup>

Das Instrument der Einstiegsqualifizierung soll Jugendlichen mit eingeschränkten Vermittlungsperspektiven ermöglichen, in der betrieblichen Praxis Erfahrungen zu sammeln.

---

<sup>1017</sup> Mit der Initiative wurden die Mittel zur Jugendförderung aufgestockt und zusätzliche Instrumente zur Aktivierung Jugendlicher geschaffen. Vgl. Caliendo et al. (2011), S. 5.

<sup>1018</sup> § 3 (2) SGB II.

<sup>1019</sup> §§ 51 ff. SGB III.

<sup>1020</sup> Die Bundesagentur übernimmt die Personal- und Sachkosten, die den Trägern der Maßnahmen entstehen. Die Jugendlichen sind während ihrer Teilnahme für den Bezug der Berufsausbildungsbeihilfe berechtigt, deren Höhe sich nach der Art der Unterbringung bemisst. Darüber hinaus haben förderungsbedürftige Jugendliche einen gesetzlichen Anspruch, im Rahmen einer solchen Bildungsmaßnahme den Hauptschulabschluss nachzuholen.

Die individuellen Qualifikationshemmnisse sollen abgebaut werden, um einen unmittelbaren Übergang in eine Ausbildung zu erreichen.<sup>1021</sup>

#### **7.1.4.2 Die Anreizwirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik**

Die Einbindung der vormaligen Arbeitslosen- und Sozialhilfebezieher in den Rechtskreis des SGB II und die breiter gefasste Definition der Erwerbsfähigkeit führte zu einer deutlichen Ausweitung des potentiellen Teilnehmerkreises der Aktivierungspolitik. Nach dem Prinzip des „Fördern und Fordern“ sind neue Anreize für den Arbeitslosen geschaffen worden, sich als Gegenleistung für den Hilfebezug verstärkt um eine Integration in den Arbeitsmarkt zu bemühen. Die Reform zielte somit vor allem auf eine Senkung des Reservationslohns der betroffenen Arbeitslosen.

Die Teilnehmer an einem Aktivierungsprogramm werden statistisch nicht als arbeitslos geführt. Eine verstärkte Zuweisung in die Programme reduziert damit direkt die offene Arbeitslosigkeit. Die Daten der BA zeigen, dass die Arbeitsmarktprogramme in der Zeit nach der Wiedervereinigung relativ intensiv genutzt wurden. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wurde ihr Einsatz zurückgefahren. Mit der seit 2005 sinkenden Arbeitslosigkeit stieg wiederum der Anteil der wichtigsten Maßnahmen an der gesamten Unterbeschäftigung.<sup>1022</sup>

Während der 1990er Jahre kamen insbesondere Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung und der Arbeitsbeschaffung zum Einsatz. Versicherte Erwerbslose konnten mit einer Teilnahme ihren Anspruch auf die Versicherungsleistung erneuern. Durch den entstehenden Drehtüreffekt waren die Arbeitslosen dauerhaft auf einem hohen finanziellen Niveau abgesichert, ohne sich ernsthaft um ein reguläres Beschäftigungsverhältnis bemühen zu müssen. Die empirische Wirtschaftsforschung stellt insbesondere den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen hinsichtlich ihrer Integrationsleistung ein schlechtes Zeugnis aus.<sup>1023</sup>

Nachdem das SGB III und das Job-Aktiv-Gesetz bereits erste aktivierende Elemente enthielten, ist die passive Orientierung des Maßnahmeneinsatzes mit der Neufassung des SGB

---

<sup>1021</sup> Der Teilnehmer erhält vom Arbeitgeber eine Praktikumsvergütung. Die teilnehmenden Betriebe können einen monatlichen Zuschuss von bis zu 216 Euro beantragen. Ebenso kann ihnen ein pauschalierter Anteil am durchschnittlichen Gesamtsozialversicherungsbeitrag erstattet werden. Das Programm ist auf eine Dauer von sechs bis zwölf Monate ausgelegt.

<sup>1022</sup> Eigene Auswertung der Daten aus Bundesagentur für Arbeit (2011 und 2012a).

<sup>1023</sup> Caliendo et al. (2005) identifizieren für den Großteil der Personengruppen, die im Februar 2000 in eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (ABM) eintraten, einen negativen oder insignifikanten Effekt auf die Eingliederung in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis. Zudem verschlechtert ein signifikanter Einbindungseffekt die kurzfristigen Beschäftigungschancen insbesondere für Teilnehmer mit relativ guten Beschäftigungsaussichten, da sie die Intensität ihrer Jobsuche während der Maßnahme deutlich reduzieren. Die Ergebnisse zur beruflichen Weiterbildung sind eher gemischt. Eine Übersicht über die einzelnen Evaluationsergebnisse findet sich in Bernhard et al. (2008a) und in Heyer et al. (2012).

II endgültig aufgegeben worden. So sank der jahresdurchschnittliche Teilnehmerbestand in der beruflichen Weiterbildung und der Arbeitsbeschaffung von insgesamt 915.000 Personen im Jahr 1992 auf 180.000 in 2011.

Um beurteilen zu können, ob die Neuausrichtung dazu beiträgt, der Arbeitslosigkeit effektiver entgegenzuwirken, sollten die einzelnen Maßnahmen an verschiedenen Erfolgsindikatoren gemessen werden.<sup>1024</sup> In jedem Fall sollten sich die Beschäftigungschancen der Teilnehmer im Vergleich zu einer Nicht-Teilnahme verbessern. Jedoch kann eine Teilnahme Nebenwirkungen hervorrufen, die einem positiven aggregierten Beschäftigungseffekt entgegenstehen. Die potentiellen Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte müssen auf makroökonomischer Ebene identifiziert werden.

#### 7.1.4.2.1 Der Eingliederungszuschuss

Mit insgesamt bis zu 270.000 Eintritten pro Jahr ist der Eingliederungszuschuss ein bedeutendes Element der jüngeren deutschen Arbeitsmarktpolitik. Der zielgerichtete Einsatz des Instruments soll Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen aus beiden Rechtskreisen zum Sprung in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis verhelfen.

Bereits frühere Studien deuten auf einen positiven individuellen Beschäftigungseffekt einer Förderung hin.<sup>1025</sup> Jaenichen, Stephan (2011) zeigen auf, dass ein signifikanter „Locking-in“-Effekt im Laufe der Zeit überkompensiert wird. Drei Jahre nach dem individuellen Förderbeginn fällt demnach der Anteil in regulärer Beschäftigung für die Programmteilnehmer um 25 bis 42 Prozentpunkte höher aus als für die gematchte Kontrollgruppe. Bernhard et al. (2008b) analysieren die Programmeintritte von ALG-II-Empfängern von Februar bis April 2005. Ihren Resultaten zufolge gingen 20 Monate nach Förderbeginn über 60 Prozent der Teilnehmer einer regulären Beschäftigung nach. Unter den gematchten Nicht-Teilnehmern lag diese Quote dagegen bei unter 30 Prozent.

Trotz dieser positiven individuellen Beschäftigungswirkungen ist beim Einsatz der Eingliederungszuschüsse Vorsicht geboten, da die Ergebnisse der mikroökonomischen Studien potentielle Mitnahme- und Substitutionseffekte unberücksichtigt lassen. Verlässliche Erkenntnisse über die Existenz und das Ausmaß dieser Nebenwirkungen sind nur schwer zu gewinnen. Zwar deutet ein von Stephan (2010) unternommener Vergleich von bezuschussten Teilnehmern mit ähnlichen, nicht-geförderten Eingestellten darauf hin, dass sich die Lohnhöhe der beiden Gruppen kurzfristig kaum unterscheidet. Dieses Ergebnis widerspricht sowohl einer signifikanten Stigmatisierung der Teilnehmer als auch einem ausgeprägten

---

<sup>1024</sup> Vgl. Bernhard et al. (2008a), S. 161 f.

<sup>1025</sup> Vgl. Jaenichen (2002, 2005). Die Autorin analysiert Teilnehmerdaten aus dem Jahr 1999.

Missbrauch potentieller Förderungsrenten. Insgesamt ist die Erkenntnislage jedoch nicht hinreichend für das zweifelsfreie Fazit, dass ein zielgerichteter Einsatz der Eingliederungszuschüsse nachhaltig zur positiven Arbeitsmarktentwicklung beigetragen hat.

#### 7.1.4.2.2 Die Gründungsförderung

Die finanzielle Förderung einer Existenzgründung ist für Arbeitslose im Rechtskreis des SGB III vorgesehen.<sup>1026</sup> Parallel zum Überbrückungsgeld wurde mit der Hartz-I-Reform zum Januar 2003 der Existenzgründungszuschuss (auch bekannt als „Ich-AG“) eingeführt. Im August 2006 sind die beiden Programme zur einheitlichen Leistung des Gründungszuschusses zusammengefasst worden.<sup>1027</sup>

Grundsätzlich soll die Gründungsförderung neue Arbeitsplätze schaffen, indem sie die Opportunitätskosten der Selbständigkeit senkt. Sie sichert die Lebenshaltungskosten in der Startphase und ermöglicht moderate Investitionen.<sup>1028</sup> Hinsichtlich des individuellen Beschäftigungsstatus bewertet die mikroökonomische Forschung die Förderungsinstrumente durchaus positiv, sowohl in der kurzen als auch in der längeren Frist. Caliendo et al. (2007) werten eine telefonische Befragung von Personen aus, die im dritten Quartal 2003 erstmals eine Gründungshilfe in Anspruch nahmen. Die Wahrscheinlichkeit, 28 Monate nach dem Förderungsbeginn nicht arbeitslos zu sein, lag um 18 bis 35 Prozentpunkte höher als unter den ähnlichen, nicht-geförderten Arbeitslosen.<sup>1029</sup> Der Auswertung von Caliendo et al. (2010) zufolge fällt der Anteil der Geförderten in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung oder Selbständigkeit – je nach Untersuchungsgruppe – ca. 17 bis 35 Prozentpunkte höher aus als der entsprechende Anteil in der Kontrollgruppe.

Aufgrund dieser positiven Ergebnisse, die für das Übergangsgeld und den Existenzgründungszuschuss gleichermaßen gelten, hinterfragen die Autoren die im August 2006 vorgenommene Zusammenlegung der beiden Instrumente. Der Integrationserfolg des

---

<sup>1026</sup> Die Bezieher des ALG II haben keinen Anspruch auf die genannten Förderungsprogramme. Ihnen kann alternativ das Einstiegsgeld gewährt werden. Die Zugänge in dieses Programm sind quantitativ allerdings wenig bedeutsam.

<sup>1027</sup> Während im Jahr 2005 insgesamt knapp 248.000 Eintritte in die geförderte Existenzgründung registriert wurden, nahm der Einsatz der Gründungsförderung bis einschließlich 2008 ab. Nach einem leichten Anstieg in den beiden Folgejahren wurden 2011 knapp 134.000 Förderzugänge verzeichnet. Quelle: BA Zeitreihe: Jahreszahlen zu arbeitsmarktpolitischen Instrumenten.

<sup>1028</sup> Vgl. Bernhard et al. (2008a), S. 181 und Caliendo et al. (2006), S. 507.

<sup>1029</sup> Bezogen auf die Zielgröße „sozialversicherungspflichtig beschäftigt oder selbständig“ war der Unterschied zur Kontrollgruppe sogar noch größer. Hier lag der Fördereffekt – je nach Geschlecht und Region – beim Überbrückungsgeld zwischen ca. 28 und 40 Prozentpunkten und beim Existenzgründungszuschuss zwischen ca. 36 und 49 Prozentpunkten. Dabei ist einschränkend zu berücksichtigen, dass die Förderdauer des Existenzgründungszuschusses von 36 Monaten bei der Befragung noch nicht abgelaufen war.

Nachfolgeprogramms kann noch nicht beurteilt werden, da bisher noch kein Vergleich von Beziehern des Gründungszuschusses mit nicht-geförderten Arbeitslosen vorliegt.<sup>1030</sup>

Bei der Bewertung der aggregierten Beschäftigungswirkung der Förderprogramme zur Existenzgründung müssen mehrere potentielle Nebeneffekte berücksichtigt werden. Zusätzliche positive Beschäftigungseffekte entstehen durch die eingestellten Mitarbeiter eines geförderten Selbständigen. Caliendo et al. (2010) zeigen, dass 100.000 Überbrückungsgeld-Förderungen zu 80.000 zusätzlich geschaffenen Jobs in Vollzeitäquivalenten führen.<sup>1031</sup> Negativ auswirken können sich hingegen potentielle Mitnahmeeffekte der Instrumente. Diese liegen vor, wenn die Gründung auch ohne finanzielle Unterstützung vorgenommen worden wäre und die Förderung keine Auswirkung auf die Erfolgswahrscheinlichkeit der Unternehmung hat.<sup>1032</sup> Caliendo et al. (2012b) interpretieren Befragungsdaten von Beziehern des Gründungszuschusses.<sup>1033</sup> So gaben 19 Prozent der Befragten an, dass der Zuschuss weder die Entscheidung zur Selbständigkeit noch das Überstehen innerhalb der ersten sechs Monate beeinflusst habe.

Um die Beschäftigungseffekte der Gründungsförderung richtig einzuschätzen, sollten auch die absoluten Teilnehmerzahlen berücksichtigt werden. Das Überbrückungsgeld, das zwischen 1986 und 2005 gewährt wurde, erreichte im Jahr 2004 mit einem jahresdurchschnittlichen Bestand von etwa 84.000 Personen den Höhepunkt seiner Bedeutung. Dies entsprach einem Anteil von etwa 1,5 Prozent an der gesamten Unterbeschäftigung.<sup>1034</sup> Die Einführung des Existenzgründungszuschusses im Jahr 2003 konnte eine neue Gründungsdynamik erzeugen. 2005 wurden jahresdurchschnittlich etwa 234.000 Gründungen gefördert. Gemessen an der gesamten Unterbeschäftigung erreichte der Anteil der Gründungsförderung – also Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss – 2005 ein Maximum von etwa 5,2 Prozent.

Zusammenfassend deuten die empirischen Studien zum Überbrückungsgeld und zum Existenzgründungszuschuss auf positive individuelle Eingliederungseffekte hin. Auch erreichte die Gründungsförderung in ihrer Hochphase einen bedeutenden Teil der Arbeitslosen. Trotz der positiven Evaluationsergebnisse hat dieses Instrument seit 2005 aber

---

<sup>1030</sup> Vgl. Caliendo et al. (2012a), S. 7.

<sup>1031</sup> Unberücksichtigt bleiben hier negative Verdrängungseffekte ebenso wie positive Spill-over-Effekte.

<sup>1032</sup> Vgl. Caliendo et al. (2012b), S. 117 f.

<sup>1033</sup> Die Befragung wurde Ende 2010 durchgeführt und umfasst eine Zufallsstichprobe von Personen, die sich im ersten Quartal 2009 mit Hilfe des Gründungszuschusses selbständig gemacht haben.

<sup>1034</sup> Daten aus Bundesagentur für Arbeit (2012a), S. 89. Die Messzahl der Unterbeschäftigung umfasst Arbeitslose, Teilnehmer an den Aktivierungsmaßnahmen sowie Personen in bestimmtem Sonderstatus.

kontinuierlich an Bedeutung verloren.<sup>1035</sup> Sein Beitrag zum deutschen Beschäftigungsaufschwung sollte daher nicht überschätzt werden.

#### 7.1.4.2.3 Die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (Ein-Euro-Jobs)

Gemessen an den Zugängen sind die Arbeitsgelegenheiten seit ihrer Einführung im Jahr 2005 das bedeutendste der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, obwohl sie nachrangig zu Beschäftigung, Ausbildung und anderen Aktivierungsmaßnahmen eingesetzt werden sollen. Zwischen 2006 und 2009 verzeichnete die Bundesagentur für Arbeit jährlich über 800.000 Eintritte. Im Jahr 2011 reduzierten sich die Zugänge drastisch auf nur noch 475.000. Während sich die Zugangszahlen auf beide Formen der Arbeitsgelegenheiten beziehen, sollen die „Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante“ (auch „Zusatzjobs“ oder „Ein-Euro-Jobs“) im Mittelpunkt der folgenden Analyse stehen. Sie stehen für knapp 93 Prozent der genannten Programmzutritte seit 2005.<sup>1036</sup>

Die Arbeitsgelegenheiten richten sich an Arbeitslose im Rechtskreis des SGB II, die aufgrund besonderer Vermittlungshemmnisse nicht unmittelbar in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden können. Die Teilnehmer sollen grundlegend mit dem Rhythmus des Arbeitsalltags vertraut gemacht werden und Beschäftigungserfahrungen sammeln. Die gesteigerten Fähigkeiten sollen die längerfristige Aussicht auf ein reguläres Anstellungsverhältnis verbessern. Dem kurzfristig zu erwartenden Einbindungseffekt soll die reduzierte wöchentliche Arbeitszeit von bis zu 30 Stunden entgegenwirken. Auch die im Vergleich zu den ABM reduzierte Maßnahmedauer von durchschnittlich sechs Monaten soll den „Locking-in“-Effekt begrenzen. Zugleich können die Zusatzjobs als Verfügbarkeitstest eingesetzt werden für Leistungsberechtigte, die nicht intensiv nach einer Beschäftigung suchen. Theoretisch ist weiterhin denkbar, dass die Teilnahme zu einer Stigmatisierung führt, die eine spätere Eingliederung in den Arbeitsmarkt erschwert.

Die öffentliche Förderung der Arbeitsgelegenheiten bietet arbeitgeberseitig einen bedeutenden finanziellen Anreiz, das Programm zu nutzen. Daher sieht das Gesetz vor, dass die Zusatzjobs gemeinnützig sein müssen und nur für zusätzliche Arbeiten eingerichtet werden dürfen, um die Substitution und Verdrängung regulärer Beschäftigung zu verhindern. Aus Sicht des Arbeitslosen erhöht die Entlohnung, die in der Regel 1 bis 2 Euro pro Stunde beträgt und zusätzlich zum Arbeitslosengeld II gezahlt wird, den Reservationslohn und kann

---

<sup>1035</sup> Allein 2010 stiegen die Teilnehmerzahlen im Vorjahresvergleich geringfügig an. S. Bundesagentur für Arbeit (2012a), S. 89.

<sup>1036</sup> Vernachlässigt werden die Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante. Diese wurden im April 2012 mit dem Beschäftigungszuschuss zur „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ zusammengefasst. Siehe hierzu Hohmeyer, Wolff (2012).

damit den Anreiz schwächen, eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen.<sup>1037</sup> Der zusätzlichen Entlohnung stehen jedoch Kosten in Form eines gravierenden Freizeitverlustes gegenüber. Dies stärkt den Anreiz für die Teilnehmer, alternativ zum Ein-Euro-Job eine reguläre und besser bezahlte Beschäftigung aufzunehmen.

Empirische Studien können keine finanziellen Fehlanreize aus einer Beschäftigung in einem Zusatzjob nachweisen.<sup>1038</sup> So scheint der „Locking-in“-Effekt bei den Ein-Euro-Jobs eher gering ausgeprägt zu sein. Zu diesem Ergebnis kommen Wolff, Hohmeyer (2008), die die Programmeffekte anhand von Personen untersuchen, die im Frühjahr 2005 einen Ein-Euro-Job aufnahmen. Im Vergleich zu ähnlichen, nicht-geförderten Arbeitslosen sinkt die Wahrscheinlichkeit, einer nicht-geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachzugehen, in den ersten Monaten der Teilnahme lediglich um etwa 2 bis 3 Prozentpunkte. Darüber hinaus erhöhen die Arbeitsgelegenheiten die mittelfristigen Beschäftigungschancen von einzelnen Teilgruppen. 20 Monate nach Programmbeginn übersteigt die Wahrscheinlichkeit, einer regulären Beschäftigung nachzugehen, bei den weiblichen Teilnehmern in Ostdeutschland (Westdeutschland) den Vergleichswert der Kontrollgruppe um 2,7 (1,0) Prozentpunkte.<sup>1039</sup>

Die individuellen Beschäftigungseffekte der Arbeitsgelegenheiten fallen insgesamt sehr moderat aus. Während das Programm einerseits zu eher geringen Einbindungseffekten führt, ist andererseits die mittelfristige Eingliederungswirkung in die reguläre Beschäftigung nicht eindeutig positiv.<sup>1040</sup>

Insbesondere aufgrund des verbreiteten Einsatzes der Ein-Euro-Jobs müssen neben den individuellen Programmeffekten auch die potentiellen Substitutionseffekte analysiert werden, um die Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Arbeitsmarktgleichgewicht bewerten zu können. Hohendanner (2009) zieht zu diesem Zweck Daten aus dem IAB-Betriebspanel heran und kombiniert das Propensity-Score-Matching mit der Differenz-in-Differenzen-Methode. Seine Ergebnisse lassen keine signifikanten Substitutionseffekte der Arbeitsgelegenheiten in

---

<sup>1037</sup> Vgl. Cichorek et al. (2005). Andererseits soll die Entlohnung die Kosten abdecken, die durch die Teilnahme entstehen (z. B. Fahrtkosten), und eventuell auch als Motivationshilfe dienen. Vgl. Koch et al. (2005), S. 8 f.

<sup>1038</sup> In diesem Sinne kann die Studie von Hohmeyer, Wolff (2010) interpretiert werden. Die Autoren vergleichen die Arbeitsgelegenheiten mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen hinsichtlich der Anzeigeneffekte ihrer unterschiedlichen Charakteristika. Ihren Ergebnissen zufolge haben Gestalt und Höhe der Entlohnung keinen wesentlichen Einfluss auf den Einbindungseffekt bei den Hilfebedürftigen.

<sup>1039</sup> Für männliche Teilnehmer dagegen ist der Programmeffekt insignifikant (Westdeutschland) bzw. negativ (Ostdeutschland). Besonders ausgeprägte Eingliederungseffekte zeigen die Arbeitsangelegenheiten bei westdeutschen Frauen, deren letzte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung über zwei Jahre zurückliegt.

<sup>1040</sup> In einer weiteren Studie zeigt Hohmeyer (2009), dass der „Locking-in“-Effekt bei kurzer Maßnahmedauer von bis zu vier Monaten am geringsten ausfällt und von der wöchentlichen Arbeitszeit kaum abhängig zu sein scheint.



den einsetzenden Betrieben erkennen. Darüber hinaus zeigt die Auswertung keine Verdrängungseffekte in Betrieben, in denen die Zusatzjobs nicht zum Einsatz kamen.

Vor dem Hintergrund der positiven deutschen Beschäftigungsentwicklung seit 2005 sind die direkten Integrationswirkungen der Arbeitsgelegenheiten eher zurückhaltend zu bewerten. Allerdings gilt auch hier, dass die vorliegenden Studien lediglich die ex-post-Effekte einer Teilnahme berücksichtigen können. So ist es durchaus denkbar, dass eine höhere Wahrscheinlichkeit, einen Zusatzjob annehmen zu müssen, abschreckend wirkt und zu einer intensivierten Suchanstrengung führt. Dieser Motivationseffekt betrifft alle ALG-II-Bezieher, denn die Zusatzjobs sind insbesondere auch als Arbeitstest konzipiert für die Personen, die eine unzureichende Suchanstrengung zu erkennen geben.

#### 7.1.4.2.4 Die Maßnahmen für arbeitslose Jugendliche

Im internationalen Vergleich ist die Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland gering. Die Quote stieg über die Konjunkturzyklen hinweg schwach an bis zum Maximum von 15 Prozent im Jahr 2005. Seither ist die Quote – mit Ausnahme des Krisenjahres 2009 – fortwährend gesunken. Sie lag in 2012 bei 8,1 Prozent.<sup>1041</sup>

Die Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen wird neben der konjunkturellen Lage zuvorderst von bildungspolitischen Faktoren bestimmt. Die arbeitsmarktpolitischen Instrumente für junge Menschen werden vorwiegend eingesetzt, um die Übergänge von der Schule in die Ausbildung bzw. von der Ausbildung in die Erwerbstätigkeit zu erleichtern. Durch die unübersichtlichen Zuständigkeiten in der Jugendbetreuung, die sich von der Bundes- bis auf die kommunale Ebene erstrecken, entsteht ein Flickenteppich von Förderprogrammen, der angesichts der jeweils niedrigen Teilnehmerzahlen unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten nur sehr schwer evaluierbar erscheint.<sup>1042</sup> Inwieweit die Maßnahmen zum signifikanten Arbeitslosigkeitsrückgang seit 2005 beigetragen haben, ist empirisch kaum nachvollziehbar.

Arbeitslose Jugendliche innerhalb des SGB II sind unmittelbar nach der Antragstellung in eine Arbeit oder Ausbildung zu vermitteln. Ist dies nicht unmittelbar möglich, können die Betroffenen alternativ zur Aufnahme einer Arbeitsgelegenheit verpflichtet werden, um ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten bzw. herzustellen. Zudem können die Zusatzjobs eine disziplinierende Wirkung entfachen. Mit jahresdurchschnittlich knapp 46.000 Personen lag der Anteil Jüngerer am durchschnittlichen Teilnehmerbestand der Arbeitsgelegenheiten im

---

<sup>1041</sup> S. Abb. 3.4.

<sup>1042</sup> Vgl. Bonin et al. (2010).

Jahr 2005 deutlich über 20 Prozent. Der Anteil ging in den Folgejahren auf 13,3 Prozent 2011 zurück.<sup>1043</sup>

Ob ein Zusatzjob die Beschäftigungschancen der Jüngeren jedoch erhöhen, ist a priori unklar. Potentiellen Motivations- und Qualifikationseffekten stehen möglicherweise Stigmatisierungs- und Einbindungseffekte entgegen. Wolff et al. (2010) analysieren die Programmwirkung auf Jugendliche, die im Frühjahr 2005 einen Zusatzjob aufnahmen. Ihre Ergebnisse deuten darauf hin, dass eine Teilnahme tendenziell einen eher negativen bzw. einen insignifikanten Effekt auf die Wahrscheinlichkeit hat, eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen. Auch in Bezug auf die Aufnahme einer betrieblichen Ausbildung und die Beendigung des ALG-II-Bezugs fallen die Resultate nicht bedeutend positiver aus. Eine Differenzierung nach Abschlussarten und Erwerbserfahrung bringt hervor, dass eine Teilnahme insbesondere den längerfristigen Beschäftigungsaussichten der besser ausgebildeten und erwerbsnahen Jugendlichen schadet. Dies zeigt, dass über die Zuweisung in eine Arbeitsgelegenheit im Einzelfall und auf Basis der individuellen Qualifikationen entschieden werden sollte. Dieser Differenzierung könnte jedoch die Maßgabe der Bundesagentur entgegenstehen, Jugendliche unmittelbar nach ihrem Arbeitslosigkeitseintritt zu aktivieren.<sup>1044</sup>

### **7.1.5 Die künstliche Verknappung des Arbeitsangebots**

Beginnend in den Wirtschaftskrisen der 1970er Jahre kamen verstärkt Maßnahmen zum Einsatz, die den Anstieg der offenen Arbeitslosigkeit dämpfen und das Arbeitsangebot sozialverträglich verringern sollten.<sup>1045</sup> Insbesondere wurden neue finanzielle Anreize gesetzt, vorzeitig in den Ruhestand einzutreten. Neben den bereits bestehenden Altersruhegeldern ab 60 Jahren wegen Arbeitslosigkeit und für langfristig versicherte Frauen wurden bereits 1973 vorzeitige Rentenzugänge auch für Schwerbehinderte, Berufs- oder Erwerbsunfähige sowie für langjährig Versicherte geschaffen.<sup>1046</sup>

#### **7.1.5.1 Das Design der Verknappungsmaßnahmen**

Als Reaktion auf die strukturellen Arbeitsmarktprobleme nach der Wiedervereinigung wurde zusätzlich das Altersübergangsgeld eingeführt. Das befristet geltende Instrument diente ostdeutschen Arbeitslosen im Alter von über 57 Jahren als Brücke in den vorzeitigen Ruhestand. Die so genannte 58er-Regelung ermöglichte älteren Arbeitslosen nach Vollendung

---

<sup>1043</sup> S. Bundesagentur für Arbeit (2012a), S. 128.

<sup>1044</sup> Vgl. Wolff et al. (2010), S. 17.

<sup>1045</sup> Vgl. Arnds, Bonin (2002), S. 12 f.

<sup>1046</sup> Vgl. ebd., S. 18 ff.

des 58. Lebensjahrs, die Leistungen der Arbeitslosenunterstützung uneingeschränkt zu beziehen, ohne der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen zu müssen.<sup>1047</sup> Dabei gelten die Frühverrentungsprogramme als ein gesellschaftlich anerkannter Weg, das Überangebot von Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt sozialverträglich zu verknappen.

Mit dem 1996 eingeführten Altersteilzeitgesetz sollte älteren Arbeitnehmern ab 55 Jahren ein stufenweiser Übergang in den Ruhestand ermöglicht werden.<sup>1048</sup> Eine staatliche Subvention konnten Betriebe erhalten, die die betreffende Arbeitsstelle mit einem Arbeitslosen oder einem Berufsanfänger neu besetzten.<sup>1049</sup>

Aufgrund der erheblichen Programmkosten und des drastischen Anstiegs der Sozialbeiträge zielen – beginnend im Jahr 1992 – Reformbemühungen darauf ab, die vielfältigen Wege in den frühzeitigen Ruhestand wieder einzugrenzen. Sowohl die Anhebung der Altersgrenzen als auch Leistungsabschläge bei einem vorgezogenen Bezug sorgten dafür, dass die Renten für Arbeitslose, Frauen, langjährig Versicherte und eingeschränkte Personen deutlich an Attraktivität verloren. Die Erwerbsunfähigkeitsrente ist 2001 durch eine Erwerbsminderungsrente abgelöst worden. Letztere wird nur noch für begrenzte Zeiträume bewilligt und gewährleistet Neubeziehern keinen Berufsschutz.<sup>1050</sup>

Im Jahr 2007 ist die stufenweise Anhebung des gesetzlichen Rentenalters von 65 auf 67 Jahre bis zum Jahr 2029 beschlossen worden. In 2008 ist die 58er-Regelung abgeschafft worden. Die staatliche Subventionierung der Altersteilzeit lief zum Ende des Jahres 2009 aus.<sup>1051</sup> Für junge Kohorten ist ab 2012 der Zutritt zum Altersruhegeld für Arbeitslose und für langjährig versicherte Frauen vollständig verschlossen. Bestehen bleiben dagegen gesonderte Rentenregelungen für schwerbehinderte Menschen und langjährig Versicherte mit mehr als 45 Beitragsjahren. Diese Personengruppen können ab dem 65. Lebensjahr abschlagsfrei in Rente gehen.<sup>1052</sup>

### **7.1.5.2 Die Anreizwirkungen der Verknappungsmaßnahmen**

Aus betrieblicher Perspektive besteht ein finanzieller Anreiz zur Nutzung der Programme, wenn sich die senioritätsabhängige Entlohnung altersbedingt zunehmend gegenläufig zur

---

<sup>1047</sup> § 428 SGB III. Voraussetzung hierfür ist, dass die betreffende Person zum frühestmöglichen Zeitpunkt eine ungeminderte Rente beantragt.

<sup>1048</sup> Da Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Aufteilung der Arbeitszeit auf den vereinbarten Zeitraum eigenständig festlegen konnten, wurde die Altersteilzeit anstelle des gleitenden Übergangs häufig als Blockmodell genutzt.

Vgl. Wanger (2009).

<sup>1049</sup> Vgl. Arnds, Bonin (2002), S. 21.

<sup>1050</sup> Vgl. Eichhorst (2006), S. 109 f.

<sup>1051</sup> Ersatzweise können tarifvertragliche Regelungen beschlossen werden. Vgl. Eichhorst (2011), S. 15 f.

<sup>1052</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2012a), S. 8.

Produktivität des Arbeitnehmers entwickelt.<sup>1053</sup> Für die älteren Arbeitnehmer ist die Entscheidung über die eigene Erwerbsbeteiligung insbesondere abhängig von den alternativen Transferleistungen, die sich aus dem Zusammenspiel von Arbeitslosenunterstützung, Frühverrentung und gesetzlichem Rentensystem ergeben.<sup>1054</sup> Je großzügiger die Leistungen der Outside-Option ausfallen, desto eher wird sich ein Erwerbstätiger vom Arbeitsmarkt zurückziehen.

Gesamtwirtschaftlich betrachtet reduziert der vorzeitige Rückzug älterer Arbeitsloser direkt die offene Arbeitslosigkeit. Die Lohnkonkurrenz, die die Erwerbslosen auf die Beschäftigten ausüben, wird geschwächt und implizit der Lohndruck auf dem Arbeitsmarkt erhöht. Gleichzeitig soll die Ausgliederung von älteren Beschäftigten dazu beitragen, die Erwerbsaussichten für junge Erwerbstätige zu verbessern.<sup>1055</sup>

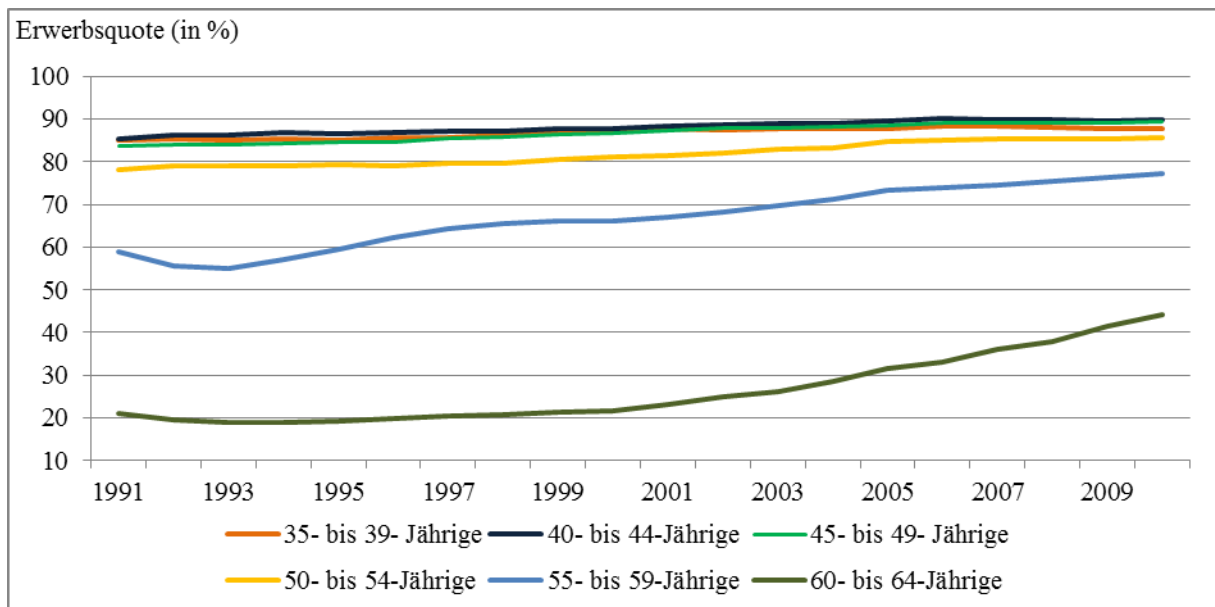


Abbildung 7.4: Entwicklung der Erwerbsquoten nach Altersgruppen seit 1991

Anmerkungen: Anteil der Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose gemäß ILO-Konzept) an der Bevölkerung je Altersgruppe. Ab 2005 Jahresdurchschnitt. Altersgruppen aufgrund methodischer Veränderungen nur bedingt mit den Vorjahren vergleichbar.

Quelle: Mikrozensus.

Beginnend im Jahr 1992 wurde der Zugang zu den Vorruhestandsregelungen in einer Vielzahl kleiner Reformschritte eingeschränkt. So sank der Teilnehmerbestand in den vorruhestandsähnlichen Regelungen zwischen 1992 und 2011 um ca. 63 Prozent.<sup>1056</sup>

<sup>1053</sup> Vgl. Dietz, Walwei (2011), S. 365. Ein grundsätzlich gegenläufiger Zusammenhang zwischen dem Alter und der Produktivität ist allerdings nicht erwiesen. Vgl. Boeri, van Ours (2008), S. 132 ff.

<sup>1054</sup> Vgl. Arlt et al. (2009), S. 3.

<sup>1055</sup> Vgl. Schellhaaß, Kelp (1995), S. 400 f.

<sup>1056</sup> Rund 903.000 registrierten Personen im Jahr 1992 stehen ca. 336.000 registrierte Personen im Jahr 2011 gegenüber. Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2011) und Bundesagentur für Arbeit (2012a), S. 89. Zu den vorruhestandsähnlichen Regelungen gehören insbesondere das Vorruhestandsgeld, das Altersübergangsgeld, die Altersteilzeit und die 58er-Regelung. Aufgrund verschiedener statistischer Brüche ist ein Vergleich der

Die eingeschränkten Möglichkeiten, alternative Transfereinkommen zu beziehen, sollten zu einer erhöhten Erwerbsbeteiligung Älterer führen. Die Entwicklung der altersspezifischen Erwerbsquoten seit 1991 liefert hierfür erste Anhaltspunkte.<sup>1057</sup> Die Abbildung 7.4 zeigt die Erwerbsquoten jüngerer Vergleichsgruppen mit einem weitgehend konstanten bzw. leicht ansteigenden Verlauf. Dagegen verzeichneten die Älteren in den Jahren nach der Wiedervereinigung zunächst eine rückläufige Erwerbsquote, die in dem forcierten Einsatz der Verknappungsprogramme zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit begründet liegen kann. In den Jahren 1993 bzw. 1994 setzte jedoch ein kontinuierlicher Anstieg der Quoten ein. Der Zuwachs ist außerordentlich dynamisch für die Altersgruppe der 60- bis 64-Jährigen, deren Erwerbsquote von 18,8 Prozent im Jahr 1994 auf 44,2 Prozent im Jahr 2010 stieg. Die Erwerbsquoten deuten auf eine zunehmende Arbeitsmarktbelastung der Älteren hin, die sich jedoch im Vergleich zu jüngeren Erwerbsgruppen nach wie vor auf einem relativ niedrigen Niveau befindet.

Durch die Eingrenzung der Wege in den vorgezogenen Ruhestand ist die Konzessionsbereitschaft der älteren Beschäftigungsgruppen tendenziell gestiegen. Über einen reduzierten Reservationslohn steigt implizit die Beschäftigungswahrscheinlichkeit. Ob die relativ höheren finanziellen Anreize tatsächlich die Beschäftigungssituation Älterer verbessern, beurteilen Dietz, Walwei (2011) anhand der Entwicklung der Beschäftigungsquoten. Aus ihren Berechnungen geht hervor, dass der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der Bevölkerung unter den 60- bis 64-Jährigen von unter 10 Prozent im Jahr 1998 auf knapp 25 Prozent im Jahr 2010 gestiegen ist. Auch der entsprechende Anteil unter den 55- bis 59-Jährigen stieg signifikant von knapp 40 auf knapp 50 Prozent an.<sup>1058</sup> Im Vergleich entwickelte sich die Messzahl für jüngere Altersgruppen im gleichen Zeitraum weitgehend konstant.<sup>1059</sup>

Auch wenn der kausale Effekt der vielen kleinteiligen institutionellen Reformen auf das Arbeitsmarktgleichgewicht nicht im Detail identifiziert werden kann, so kann doch der weitgehend konjunkturunabhängige Anstieg der Erwerbs- und Beschäftigungsquoten als ein

---

Bestandsdaten im Zeitverlauf nur eingeschränkt möglich. Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2012a), S. 89. Auf eine detailliertere Darstellung wird daher an dieser Stelle verzichtet.

<sup>1057</sup> Die Arbeitslosenquote ist nur ein sehr beschränkt interpretationsfähiger Indikator, um die Beschäftigungssituation Älterer zu analysieren. Sie lässt die Personen unberücksichtigt, die der Arbeitsvermittlung nicht mehr zur Verfügung stehen oder frühzeitig in die Rente übergegangen sind. Vgl. Arlt et al. (2009), S. 2.

<sup>1058</sup> Die Autoren weisen darauf hin, dass die kalkulierten Werte als Obergrenze zu werten sind, da Personen in Altersteilzeit als beschäftigt erfasst werden, unabhängig von ihrem tatsächlichen Erwerbsstatus. Zudem bleiben die marginal Beschäftigten und Selbständigen unberücksichtigt. S. Dietz, Walwei (2011), S. 368.

<sup>1059</sup> Auch die Entwicklung des durchschnittlichen Rentenzugangsalters widerspricht nicht der Existenz verbesserter Arbeitsanreize. Es lag im Jahr 2010 sowohl für Männer als auch für Frauen bei 60,7 Jahren und ist im Vergleich zum Jahr 1995 um 0,9 bzw. 0,2 Jahre gestiegen. S. DRV (2011), S. 118.

Indiz für eine strukturelle Verbesserung der Beschäftigungssituation für ältere Erwerbsgruppen gewertet werden.

### **7.1.6 Das Lohnverhandlungssystem**

Das Tarifvertragsgesetz (TVG) aus dem Jahr 1949 enthält die maßgeblichen Richtlinien des deutschen Tarifsystems. Ein Tarifvertrag ist zunächst ausschließlich für die Mitglieder der beteiligten Tarifpartner bindend. Allerdings wenden die tarifgebundenen Arbeitgeber die Tarifbestimmungen in der Regel auch für die Beschäftigten an, die nicht der tarifschließenden Gewerkschaft angehören.<sup>1060</sup>

Die Tarifautonomie verhindert ein direktes politisches Eingreifen in die Lohnbildung. Auch das Tarifvertragsgesetz, das den gesetzlichen Rahmen der Lohnverhandlungen darstellt, unterlag in der jüngeren Vergangenheit keinen wesentlichen Änderungen.<sup>1061</sup> Dennoch ist im deutschen Tarifsystem ein institutioneller Wandel zu beobachten. Dieser findet Ausdruck in einem sinkenden Organisationsgrad der Gewerkschaften sowie einer Flexibilisierung des Flächentarifvertragsystems, die wiederum gekennzeichnet ist von einem abnehmenden Bindungsgrad der Flächentarifverträge und einer zunehmenden Nutzung tariflicher Öffnungsklauseln.

#### **7.1.6.1 Das Design des Lohnverhandlungssystems**

Traditionell ist die Lohnsetzung in Deutschland durch das Flächentarifsystem geprägt. Auf regionalem Branchenniveau verhandeln Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände über die Mindeststandards der Arbeits- und Einkommensbedingungen. Von den erzielten Flächentarifabschlüssen auf Betriebsebene abzuweichen ist gesetzlich nur zulässig, wenn dies entweder durch den Tarifvertrag ausdrücklich gestattet ist (Öffnungsklauseln) oder zugunsten des Arbeitnehmers erfolgt (Günstigkeitsprinzip).<sup>1062</sup>

##### **7.1.6.1.1 Das Drohpotential des Staates**

Das Prinzip der Tarifautonomie steht unter dem Schutz des Grundgesetzes.<sup>1063</sup> Der Staat kann die Lohnsetzung nicht direkt beeinflussen.<sup>1064</sup> Jedoch kann ein von Arbeitgebern und Gewerkschaften paritätisch besetzter Tarifausschuss beantragen, dass der

---

<sup>1060</sup> Vgl. Ochel (2005), S. 8.

<sup>1061</sup> Die Abschaffung des Günstigkeitsprinzips und die Einführung von gesetzlichen Öffnungsklauseln werden ebenso diskutiert wie die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns. Jedoch sind diese Reformvorschläge bisher nicht zur Umsetzung gelangt. Vgl. WSI (2012), S. 60.

<sup>1062</sup> § 4 (3) TVG.

<sup>1063</sup> Art. 9 (3) Grundgesetz gewährleistet das Recht, zur Wahrung und Förderung von Arbeits- und Wirtschaftsbeziehungen Vereinigungen zu bilden.

<sup>1064</sup> Insbesondere sind staatliche Lohnleitlinien oder Zwangsschlichtungen unzulässig. Vgl. Schnabel (2011), S. 57.

Bundesarbeitsminister einen Tarifvertrag für allgemeinverbindlich erklärt. Die gesetzliche Voraussetzung ist, dass die tarifgebundenen Arbeitgeber über 50 Prozent der Arbeitnehmer im Geltungsbereich beschäftigen und die Allgemeinverbindlichkeit im öffentlichen Interesse geboten scheint.<sup>1065</sup> Mit der Allgemeinverbindlicherklärung unterliegen alle Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Geltungsbereich bindend den Rechtsnormen des Tarifvertrags.<sup>1066</sup>

Obwohl der Staat kein direktes Eingriffsrecht in die Tarifverhandlungen hat, wuchs mit den strukturellen Arbeitsmarktproblemen in den 1990er Jahren auch der politische Druck auf die Arbeitnehmervertreter, gesamtwirtschaftlich verantwortungsvolle Lohnabschlüsse zu erzielen. Insbesondere sahen sich die Gewerkschaften mit der Drohung konfrontiert, dass gesetzliche Öffnungsklauseln eingeführt werden, die eine betriebliche Abweichung von den Tarifverträgen grundsätzlich zulassen.<sup>1067</sup>

#### 7.1.6.1.2 Der Organisationsgrad der Sozialpartner

##### Die Arbeitnehmerseite

Der gewerkschaftliche Organisationsgrad folgt in einem kontinuierlichen Abwärtstrend. Während nach der Wiedervereinigung noch 36 Prozent der beschäftigten Arbeitnehmer einer Gewerkschaft angehörten, betrug dieser Anteil im Jahr 2010 nur noch 18,6 Prozent.<sup>1068</sup>

Der Mitgliederschwund der Gewerkschaften ist vor dem Hintergrund des strukturellen Wandels zu sehen. Mit dem sinkenden Beschäftigungsanteil von Vollzeitbeschäftigten, Arbeitern und Beamten haben sich die klassischen Rekrutierungsfelder der deutschen Gewerkschaften verkleinert.<sup>1069</sup> Auch die in den 1990er Jahren herrschende Massenarbeitslosigkeit in Ostdeutschland hat die Entwicklung beschleunigt.

Die Arbeitnehmer sind vorwiegend nach Industrie- und Dienstleistungszweigen organisiert. Über 80 Prozent der Gewerkschaftsmitglieder gehören einer der acht Einzelgewerkschaften an, die unter dem Dach des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB) organisiert sind.<sup>1070</sup>

##### Die Arbeitgeberseite

Die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) vertritt und berät die privaten Arbeitgeber in den Fragen des Arbeits- und Tarifrechts.<sup>1071</sup> Zum Organisationsgrad

---

<sup>1065</sup> § 5 TVG.

<sup>1066</sup> Vgl. Franz (2009), S. 241. Im Tarifregister des BMAS waren zu Beginn des Jahres 2012 ca. 67.000 Tarifverträge registriert. Hiervon waren 495 allgemeinverbindlich. Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2012b), S. 4.

<sup>1067</sup> Die implizite Abschaffung des Günstigkeitsprinzips konnte bis heute jedoch verhindert werden. Vgl. Bispinck, Schulten (2005), S. 466 ff. und Bispinck, Dribbusch (2011), S. 29.

<sup>1068</sup> Vgl. ICTWSS Database 2.1.

<sup>1069</sup> Vgl. Addison et al. (2007), S. 8. Bisher ist es ihnen nicht gelungen, im Bereich der atypischen Beschäftigungsverhältnisse kompensierende Mitgliederzuwächse zu erreichen. Vgl. Hassel (1999), S. 501.

<sup>1070</sup> Besonders mitgliederstark sind dabei die IG Metall und die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di).

der privaten Unternehmen in den Arbeitgeberverbänden gibt es in Deutschland keine verlässliche Datenlage.<sup>1072</sup> Um den sinkenden Mitgliedszahlen entgegenzuwirken, bieten die Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektroindustrie seit 2005 eine besondere Form der Mitgliedschaft an, die eine verbindliche Wirkung der ausgehandelten Tarifverträge für das Unternehmen von vornherein ausschließt (OT-Mitgliedschaft).<sup>1073</sup>

#### 7.1.6.1.3 Die Reichweite von Tarifverträgen

Das IAB-Betriebspanel zeigt für das Jahr 2012, dass rund 53 Prozent der westdeutschen und 36 Prozent der ostdeutschen Beschäftigten in einem Unternehmen arbeiteten, das einem Branchentarifvertrag unterlag.<sup>1074</sup> Auf das gesamte Bundesgebiet bezogen lag die Reichweite bei 50 Prozent aller Arbeitnehmer, bzw. 29 Prozent der Betriebe. Seit 1996 hat sich die Flächentarifbindung im Westen um 17 und im Osten Deutschlands um 20 Prozentpunkte reduziert (Tabelle 7.6).<sup>1075</sup> Während die Messzahl für den öffentlichen Sektor weitgehend unverändert blieb, ist die Tarifbindung privater Unternehmen eindeutig rückläufig.<sup>1076</sup> Allerdings dienen die Branchenabschlüsse den nicht-tarifgebundenen Betrieben als Orientierungshilfe. So gaben in beiden Landesteilen jeweils etwa 41 Prozent der Unternehmen, die keinem Tarifvertrag unterliegen, an, sich hinsichtlich der Entlohnung an den geltenden Tarifverträgen zu orientieren.<sup>1077</sup>

---

<sup>1071</sup> Ihr gehören 14 überfachliche Landesverbände und 52 Bundesfachspitzenverbände an. Diese wiederum koordinieren die regionalen Arbeitgeberverbände, die als Vertragspartner der Gewerkschaften über die Flächentarifverträge verhandeln.

<sup>1072</sup> Vgl. Silvia (2010), S. 175. Allein der Dachverband der Arbeitgeberverbände in der Metall- und Elektroindustrie (Gesamtmetall) veröffentlicht regelmäßig seine Mitgliederzahlen. Daraus geht hervor, dass knapp über die Hälfte der in dieser Branche Beschäftigten für ein Unternehmen tätig sind, das von Gesamtmetall repräsentiert wird. Vgl. Gesamtmetall (2013). Zu Beginn der 1990er Jahre lag der Anteil noch bei über 70 Prozent. Vgl. Silvia (2010), S. 175 f. Der Rückgang vollzog sich in Ostdeutschland deutlich schneller als in den westdeutschen Bundesländern.

<sup>1073</sup> Eine zunehmende Anzahl von Unternehmern wählt diese neue Mitgliedschaftsform. Vgl. EIRO (2010), S. 4.

<sup>1074</sup> S. Ellguth, Kohaut (2013), S. 282.

<sup>1075</sup> Die Daten des IAB-Betriebspanels werden seit 1996 erhoben.

<sup>1076</sup> Allerdings scheint die globale Wirtschaftskrise die Entwicklung nicht forciert zu haben.

<sup>1077</sup> S. Ellguth, Kohaut (2013), S. 282.



Tabelle 7.6: Bindungsgrad von Tarifverträgen

Jahr	Gesamtwirtschaft West			Gesamtwirtschaft Ost		
	BranchenTV	FirmenTV	Gesamt	BranchenTV	FirmenTV	Gesamt
1996	70			56		
2000	63	7	<b>70</b>	44	11	<b>55</b>
2004	61	7	<b>68</b>	41	12	<b>53</b>
2008	55	8	<b>63</b>	40	12	<b>52</b>
2012	53	7	<b>60</b>	36	12	<b>48</b>

Anmerkungen: Arbeitnehmer mit Tarifbindung in Prozent an allen Beschäftigten.

Quelle: WSI (2012), S. 20 f. und Ellguth, Kohaut (2013), S. 282.

Um der Bindung an einen Flächentarifvertrag zu entgehen, können die Betriebe die Arbeitsbedingungen alternativ entweder anhand eines Firmentarifvertrages oder durch Einzelverträge regeln. Firmentarifverträge gelten für 7 Prozent der westdeutschen und 12 Prozent der ostdeutschen Beschäftigten. Auch wenn die Reichweite dieser Verträge in den vergangenen Jahren zugenommen hat, so können sie den Rückgang bei den Flächentarifverträgen nicht vollständig kompensieren. Das Panel zeigt ferner, dass rund 40 Prozent der westdeutschen und 52 Prozent der ostdeutschen Arbeitnehmer von keinem Tarifvertrag direkt erfasst werden. Für jeweils ca. die Hälfte dieser Beschäftigten gelten die Branchentarifverträge jedoch indirekt, da ihre Arbeitgeber angeben, sich durch Bezugnahme Klauseln an den Flächentarifabschlüssen zu orientieren.<sup>1078</sup>

Zusammenfassend deuten die Daten auf eine „äußere Erosion“ des Flächentarifsystems hin.<sup>1079</sup> Insbesondere kleine und junge Betriebe entziehen sich der Bindung an branchenübergreifende Regelungen.<sup>1080</sup> Allerdings bleibt auch festzustellen, dass die Tarifbindung in Deutschland deutlich höher als der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist und die Flächentarifverträge im deutschen Tarifsysteem nach wie vor von großer Bedeutung sind.

#### 7.1.6.1.4 Der Prozess der Lohnfindung

Während der Tarifvertragslaufzeit gilt eine Friedenspflicht, die den Tarifparteien untersagt, Arbeitskämpfe zu führen. Die Friedenspflicht endet mit dem Ablauf der vereinbarten Vertragsdauer oder mit dem Ablauf der Kündigungsfrist. Kündigt eine Partei den Tarifvertrag, wird in einer neuen Tarifrunde über die Arbeitszeitregelungen, die Lohnstruktur unter den einzelnen Lohngruppen sowie flexible Entgeltformen verhandelt. Um ihren eigenen

<sup>1078</sup> S. Ellguth, Kohaut (2013), S. 282.

<sup>1079</sup> Vgl. hierzu auch Hassel (1999, 2002).

<sup>1080</sup> Vgl. Schnabel (2011), S. 57 f. Die begründenden Faktoren scheinen auch hier in einem gestiegenen Flexibilitätsbedürfnis zu liegen, das den Vorteil von Branchentarifverträgen, die Transaktionskosten zu senken, zunehmend überwiegt. Vgl. hierzu z. B. Ochel (2005), S. 8 ff. und Schnabel (2011), S. 59.

Forderungen Nachdruck zu verleihen, können die Gewerkschaften zu befristeten Warnstreiks greifen. Können sich die Tarifpartner nicht einigen, wird ein gemeinsam benannter Schlichter eingesetzt, der die friedliche Kompromissfindung erleichtern soll. Bleibt auch die Schlichtung ohne Erfolg, können beide Verhandlungsseiten Arbeitsk Kampfmaßnahmen durchführen, die jedoch dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entsprechen müssen.<sup>1081</sup>

#### Die Koordination der Lohnverhandlungen

Der politische Versuch, mit dem „Bündnis für Arbeit“ ein tripartistisches Gremium zur nationalen Tarifkoordination zu installieren, scheiterte im Jahr 2003.<sup>1082</sup> Ein koordinatives Element des deutschen Flächentarifsystems liegt jedoch in der Lohnführerschaft bedeutender Sektoren, wie der Metall- und Elektroindustrie, der Chemieindustrie oder des öffentlichen Dienstes.<sup>1083</sup> Hier werden zunächst auf regionaler Ebene Pilotverhandlungen geführt, deren Ergebnisse in der Regel innerhalb des Sektors bundesweit übernommen werden und anschließend als Orientierungswerte für die Tarifverhandlungen in anderen Wirtschaftszweigen gelten. So impliziert das deutsche Tarifsystem eine horizontale Koordination der Lohnabschlüsse, die jedoch nicht institutionell verankert ist.<sup>1084</sup>

#### Die Ebene der Lohnverhandlungen (Zentralisierungsgrad)

Die Tarifverhandlungen finden maßgeblich auf regionaler Ebene statt. Wie bereits dargestellt ist der Bindungsgrad der Flächentarifverträge jedoch deutlich gesunken. Um das Flächentarifsystem zu stabilisieren und seiner Erosion entgegenzuwirken, erlauben die Tarifverträge zunehmend, bestimmte tarifvertragliche Regelungen an die betrieblichen Erfordernisse anpassen zu können.<sup>1085</sup> Diese so genannten Öffnungsklauseln wurden in den 1980er Jahren eingeführt und galten zunächst als ein Instrument für eine flexible Arbeitszeitanpassung.<sup>1086</sup> Während eine verringerte Entlohnung ursprünglich nur im Krisenfall zulässig war, ist heute ein Rückgriff auf Lohneinschnitte vielfach auch möglich, um die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationen eines Betriebs zu sichern.<sup>1087</sup> Eine ähnliche Intention verfolgen die auf Unternehmensebene geschaffenen „Betrieblichen Bündnisse für

---

<sup>1081</sup> Vgl. Franz (2009), S. 282 ff.

<sup>1082</sup> Der gewerkschaftlichen Akzeptanz einer moderaten Lohnentwicklung sollten die Versprechen der Arbeitgeber und der Regierung gegenüberstehen, mehr Beschäftigung zu schaffen bzw. auf einschneidende Sozialreformen zu verzichten. Vgl. Streeck, Hassel (2003), S. 108.

<sup>1083</sup> Vgl. Bispinck, Dribbusch (2011), S. 20 und Ochel (2005), S. 7.

<sup>1084</sup> Vgl. Franz (2009), S. 283 f.

<sup>1085</sup> Vgl. Kohaut, Schnabel (2007) und Brändle et al. (2011).

<sup>1086</sup> Vgl. Addison et al. (2007), S. 13. Insbesondere mit Blick auf ostdeutsche Betriebe in Existenz bedrohenden Geschäftslagen vereinbarten die Sozialpartner so genannte Härtefallklauseln, mit deren Hilfe die tariflichen Vorgaben befristet ausgesetzt werden konnten. Vgl. Hassel (1999), S. 497.

<sup>1087</sup> Ein bedeutendes Beispiel für diese Art der Öffnungsklausel ist der „Pforzheimer Abschluss“ in der Metall- und Elektroindustrie aus dem Jahr 2004. Vgl. Bispinck, Schulten (2005), S. 467.

Arbeit und Wettbewerbsfähigkeit“. Hier vereinbaren die Unternehmen mit dem Betriebsrat eine flexible Arbeitsorganisation im Tausch gegen eine Standort- und Arbeitsplatzgarantie.<sup>1088</sup> Da die Tarifpartner die Zulässigkeit ihrer Nutzung eigenständig bestimmen, sind die Öffnungsklauseln eine Form der „kontrollierten Dezentralisierung“.<sup>1089</sup>

#### 7.1.6.1.5 Der gesetzliche Mindestlohn

In Deutschland gibt es keinen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn.<sup>1090</sup> Für bestimmte Branchen gelten jedoch verbindliche Lohnuntergrenzen, die auf der Grundlage des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) basieren. Das Gesetz wurde 1996 eingeführt, um im Baugewerbe einen wirksamen Schutz vor Lohnkonkurrenz zu gewährleisten.<sup>1091</sup> Nachdem die Allgemeinverbindlicherklärung ursprünglich nur über die Bedingungen des § 5 TVG erfolgen konnte, hat der Arbeitsminister seit 1999 das Recht, die Mindestbedingungen eines Tarifvertrages auch ohne die Zustimmung des von den Sozialpartnern paritätisch besetzten Tarifausschusses für allgemeinverbindlich zu erklären.<sup>1092</sup> Mit der Ausdehnung des AEntG im Jahr 2007 sind erstmals gesetzliche Lohnuntergrenzen außerhalb des Baugewerbes fixiert worden.<sup>1093</sup>

Durch die grundlegende Neufassung des AEntG im Jahr 2009 ist die Zielsetzung des Gesetzes verändert worden. Nicht länger steht die Regelung der Arbeitnehmerentsendung im Fokus, sondern vielmehr die gesetzliche Festlegung nationaler Branchenmindestlöhne.<sup>1094</sup> Im Frühjahr 2013 gilt für etwa vier Millionen Beschäftigte in zwölf verschiedenen Branchen ein gesetzlicher Mindestlohn.<sup>1095</sup> Das Niveau liegt in einer Spanne von 7 Euro für Wäschereidienstleistungen im Osten Deutschlands und 13,70 Euro für bestimmte Tätigkeiten im westdeutschen Bauhauptgewerbe.

---

<sup>1088</sup> Vgl. Seifert, Massa-Wirth (2005).

<sup>1089</sup> Vgl. Bispinck (2004).

<sup>1090</sup> Nach § 138 (2) BGB ist ein Rechtsgeschäft sittenwidrig, wenn unter Ausbeutung einer Zwangslage Leistungen vereinbart werden, die im auffälligen Missverhältnis zur Gegenleistung stehen.

<sup>1091</sup> Tarifliche Mindestregelungen, die zuvor für allgemeinverbindlich erklärt werden mussten, sollten somit auch Geltung erlangen für temporär nach Deutschland entsandten Arbeitnehmer ausländischer Bauunternehmen.

<sup>1092</sup> Vgl. Franz (2009), S. 338 ff.

<sup>1093</sup> Dies betraf das Gebäudereinigerhandwerk und die Briefdienstleistungen. Bereits in den Jahren 1997 und 2003 wurden das Dachdeckerhandwerk und das Maler- und Lackiererhandwerk in das AEntG aufgenommen. Im selben Jahr erfolgte das politische Angebot, auf Antrag der zuständigen Tarifparteien weitere Branchen mit einem Tarifbindungsgrad von über 50 Prozent in das AEntG einzubeziehen. Die Tarifpartner aus acht verschiedenen Branchen machten Gebrauch von diesem Angebot, so dass z. B. die Pflegedienste, die Abfallwirtschaft oder das Wach- und Sicherheitsgewerbe in das AEntG aufgenommen wurden.

<sup>1094</sup> Vgl. Thüsing (2010), S. 58. Im Zuge der Reform wurde auch das Mindestarbeitsbedingungengesetz aus dem Jahr 1952 neu gefasst. Es erlaubt eine politische Fixierung von gesetzlichen Mindestlöhnen auch in den Branchen, die einen Tarifbindungsgrad von unter 50 Prozent vorweisen. Vgl. Franz (2009), S. 340 f.

<sup>1095</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013) und Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2012), S. 6.

### 7.1.6.2 Die Anreizwirkungen des Lohnverhandlungssystems

Der Mitgliederschwund der Gewerkschaften schwächt ihre Verhandlungsposition im Tarifsystem und ihre Möglichkeiten, die eigenen lohnpolitischen Forderungen durchzusetzen.<sup>1096</sup> Entsprechend der Insider-Outsider-Theorie sind die beschäftigten Arbeitnehmer daran interessiert, in den Tarifverhandlungen das höchste Lohnwachstum zu erzielen, bei dem ihr eigener Beschäftigungsstatus nicht gefährdet ist. Eine Schwächung dieser Machtposition kann den Abschluss moderater Tarifabschlüsse begünstigen. Ein geringeres Lohnniveau wiederum lässt die Einstellungsbereitschaft der Unternehmen steigen und kann somit zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen. Inwieweit ein kausaler Effekt eines geringeren Organisationsgrads auf die Lohnhöhe besteht, ist empirisch allerdings kaum zu identifizieren.<sup>1097</sup> Aus theoretischer Sicht kann die sinkende Gewerkschaftsmacht aber als ein Faktor gelten, der dazu beigetragen hat, dass der lohnpolitische Verteilungsspielraum in den vergangenen Jahren nicht vollständig ausgeschöpft wurde (s. Abbildung 7.5).

Auch der sinkende Bindungsgrad der Flächentarifverträge erschwert die einheitliche Durchsetzung gewerkschaftlicher Interessen. Die abnehmende Bereitschaft der Unternehmen, sich verpflichtend an die Inhalte branchenweiter Flächentarifverträge zu binden, kann als ein Streben in Richtung einer flexibleren Lohngestaltung interpretiert werden. Demzufolge bietet eine dezentrale Lohnsetzung den Vorteil, den unternehmensspezifischen Besonderheiten besser Rechnung tragen zu können.<sup>1098</sup> Damit lässt eine Dezentralisierung gesamtwirtschaftlich betrachtet einen tendenziell positiven Beschäftigungseffekt erwarten.

Empirisch ist eine systematische Tarifflicht jedoch nicht erwiesen. Ellguth, Kohaut (2010) gehen anhand von Daten des IAB-Betriebspanels der Frage nach, welche betrieblichen Faktoren die Austrittswahrscheinlichkeit aus der Branchentarifbindung erhöhen. Entgegen der theoretischen Argumentation deuten ihre Ergebnisse darauf hin, dass weder ein hoher Lohnkostenanteil noch eine hohe Belastung durch Lohnkosten zu einer erhöhten Austrittswahrscheinlichkeit führen. Vielmehr scheint die Tarifferne von neugegründeten Unternehmen maßgeblich für die abnehmende Tarifbindung zu sein. Für einen senkenden Effekt der Existenz von Öffnungsklauseln auf die Austrittswahrscheinlichkeit aus der Tarifbindung können die Autoren ebenfalls keinen empirischen Nachweis liefern.

---

<sup>1096</sup> Zum aktuellen Forschungsstand über die Hintergründe des sinkenden Organisationsgrads s. zu Knyphausen-Aufseß et al. (2010).

<sup>1097</sup> Fitzenberger, Kohn (2005) analysieren den Zusammenhang zwischen dem gewerkschaftlichen Organisationsgrad und der Lohnstruktur in verschiedenen Branchen für die Jahre 1985 bis 1997. Sie identifizieren bei höherer Gewerkschaftsmacht zwar eine reduzierte residuale Lohndispersion, allerdings können sie keinen Effekt des seit 1990 sinkenden Organisationsgrades erkennen.

<sup>1098</sup> So kann eine dezentrale Lohnsetzung z. B. die Anpassung an einen exogenen Schock, die Auffächerung der Lohnstruktur oder den zielgerichteten Einsatz lohnpolitischer Arbeitsanreize erleichtern.

Insgesamt zeigt das betriebliche Austrittsverhalten aus der Tarifbindung keinen wesentlichen Hinweis auf die Gültigkeit der arbeitsmarkttheoretisch fundierten Kritik, der zufolge das deutsche Flächentarifsystem den Unternehmen in einem globalisierten Wettbewerbsumfeld eine unzureichende Anpassungsflexibilität bietet. Wenn die Dezentralisierung der Lohnsetzung jedoch gar nicht in der Rigidität der Flächentarifverträge begründet liegt, sollte der potentielle Zusammenhang zwischen der abnehmenden Flächentarifbindung und der positiven Beschäftigungsentwicklung vorsichtig interpretiert werden. So legt die Studie von Antonczyk et al. (2011) offen, dass zwar die Lohnungleichheit seit Mitte der 1990er Jahre signifikant gewachsen ist, der Rückgang der Tarifbindung diesen Anstieg jedoch nur zu einem sehr geringen Teil erklären kann.

Neben dem sinkenden Bindungsgrad der Flächentarifverträge gelten Öffnungsklauseln als weiteres wichtiges Flexibilisierungselement im deutschen Tarifsysteem.<sup>1099</sup> Ihre Anwendung ist der einzige legale Weg, zum Nachteil der Arbeitnehmer vom gesetzlichen Günstigkeitsprinzip abzuweichen. Dabei ist die Wirkungsrichtung der Klauseln auf das aggregierte Lohn- und Beschäftigungsniveau a priori unklar. Fitzenberger, Franz (2000) zeigen in ihrem theoretischen Modell, dass Öffnungsklauseln für Gewerkschaften zunächst den Anreiz entwickeln, auf Branchenebene höhere Löhne auszuhandeln. Während sie in den ertragsstarken Unternehmen eine höhere Rente erzielen könnten, komme in den ertragsschwachen Unternehmen über die Öffnungsklauseln ein niedrigeres betriebliches Lohnniveau zur Anwendung.

Diese theoretische Argumentation wird durch die empirischen Ergebnisse von Ellguth et al. (2012) gestützt. Die Autoren analysieren anhand des IAB-Betriebspanels die monatlichen Lohnkosten je vollzeitäquivalentem Mitarbeiter der Betriebe, die einem Branchentarifvertrag unterliegen. Demnach weisen die Unternehmen, deren Branchentarifvertrag Öffnungsklauseln enthalten, ein um 11 Prozent höheres Lohnniveau auf als die Betriebe, deren Branchentarifvertrag keine Öffnungsklauseln vorsieht. Gleichzeitig ist die tatsächliche Anwendung einer Öffnungsklausel auf betrieblicher Ebene mit einem signifikant um ca. 9 Prozent reduzierten Lohnniveau verbunden. Aufgrund dieser beiden gegenläufigen Effekte ist die Wirkung der Öffnungsklauseln auf das aggregierte Lohnniveau keineswegs eindeutig.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass sich seit den 1990er Jahren innerhalb des deutschen Flächentarifsystems wichtige Flexibilitätsoptionen entwickelt haben, denen allerdings auch betriebliche Kosten gegenüberstehen. Während im Falle eines Austritts aus der Tarifbindung insbesondere zusätzliche Transaktionskosten anfallen, erhöht die

---

<sup>1099</sup> Brändle et al. (2011) diskutieren das Ausmaß und die Entwicklung der tariflichen Öffnungsklauseln.

Vereinbarung von Öffnungsklauseln in Tarifverträgen tendenziell den Lohndruck. Aus den empirischen Ergebnissen ist nur schwerlich herzuleiten, dass eine Dezentralisierung der Tarifverhandlungen grundsätzlich zu einem positiven Beschäftigungseffekt führt.<sup>1100</sup>

Ob die Tarifpartner mit den erzielten Tarifabschlüssen tatsächlich zum Beschäftigungsaufbau beigetragen haben, lässt sich anhand des Konzepts des lohnpolitischen Verteilungsspielraums bewerten, der sich aus der Summe der Preis- und der Arbeitsproduktivitätsentwicklung ergibt.<sup>1101</sup> Schöpfen die Tarifabschlüsse den Verteilungsspielraum nicht vollständig aus, sinken bei gegebener Produktivitätsentwicklung die Lohnstückkosten.<sup>1102</sup> Dadurch verbessern sich die Gewinne und Gewinnerwartungen der Unternehmen – neue Spielräume für den Aufbau zusätzlicher Beschäftigungsverhältnisse entstehen. Übersteigen die Tarifabschlüsse jedoch den Verteilungsspielraum, sind die Unternehmen gezwungen, die Preise zu erhöhen. Dies reduziert die Güternachfrage und schadet sowohl der inländischen Kaufkraft als auch der internationalen Wettbewerbsfähigkeit.<sup>1103</sup>

Hinsichtlich der methodischen Frage nach den Komponenten und der Berechnung des Verteilungsspielraums herrscht zwischen der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite ein Dissens. Aus der Perspektive der Arbeitgeber sollte sich die Lohnentwicklung allein am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt orientieren. Die Gewerkschaften dagegen zielen mit ihren Lohnforderungen auf die Sicherung der realen Kaufkraft. Aus ihrer Sicht sollte der Tarifabschluss daher zusätzlich den Inflationsanstieg ausgleichen.<sup>1104</sup>

Abbildung 7.5 weist aus, dass der Anstieg der nominalen Tariflöhne von 2004 bis 2007 zum Teil deutlich hinter dem Verteilungsspielraum zurückblieb. Im vorangehenden Zeitraum war dies lediglich vereinzelt der Fall, nämlich in den Jahren 1997 und 2001. Nachdem der Verteilungsspielraum im Krisenjahr 2009 aufgrund der gesunkenen Arbeitsproduktivität negativ ausfiel, knüpften die Lohnabschlüsse in 2010 wieder an den beschäftigungsfreundlichen Kurs an.

---

<sup>1100</sup> In diese Richtung deuten auch die Erkenntnisse von Ochel (2005), der aus einigen älteren deutschen Studien nicht ableiten kann, dass Tarifverhandlungen auf der Unternehmensebene zu moderateren Lohnergebnissen führen als Verhandlungen auf Branchenebene.

<sup>1101</sup> Konkret addiert der Sachverständigenrat die Grenzproduktivität der Arbeit – bereinigt um Beschäftigungsschwankungen – und die Entwicklung des Deflators des Bruttoinlandsprodukts. Vgl. SVR (2012), S. 312 f.

<sup>1102</sup> Vgl. SVR (2004), S. 502.

<sup>1103</sup> Vgl. SVR (2008), S. 295 und SVR (2004), S. 502.

<sup>1104</sup> Vgl. Lesch (2010), S. 243 ff. Im Folgenden werden die Kalkulationen des Sachverständigenrates diskutiert. Die Methodik der Berechnung wird in SVR (2008), S. 463 ff. detailliert beschrieben.

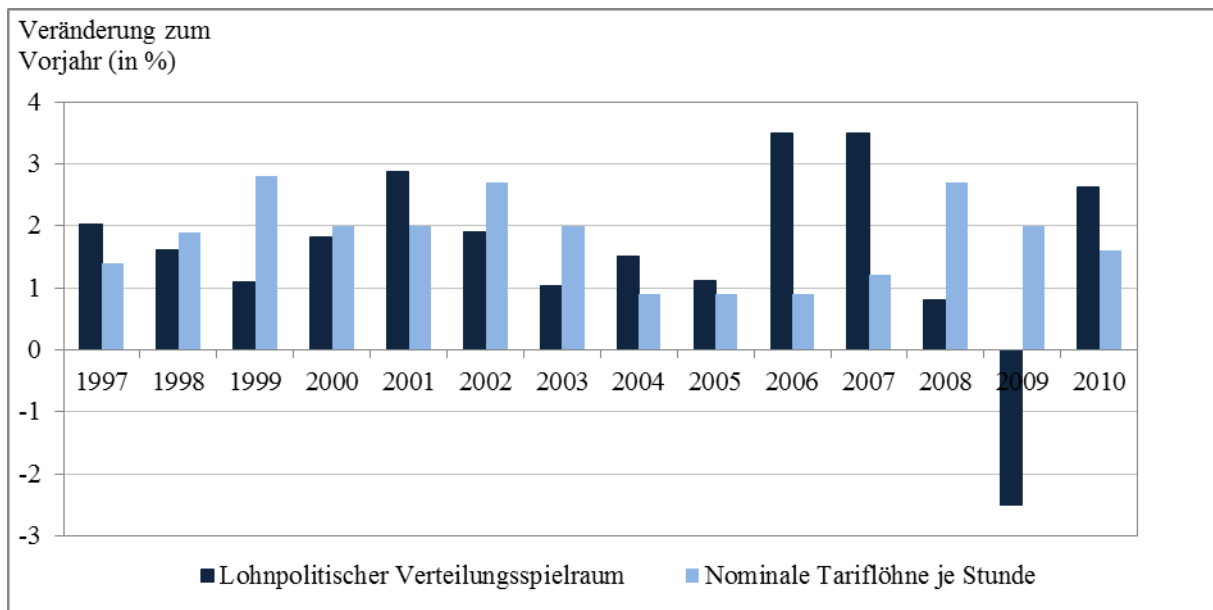


Abbildung 7.5: Entwicklung des lohnpolitischen Verteilungsspielraums und der nominalen Tariflöhne je Stunde

Anmerkungen: Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in Prozent. Der lohnpolitische Verteilungsspielraum ergibt sich aus der Summe der um die Beschäftigungsänderungen bereinigten Grenzproduktivität der Arbeit und dem Deflator des Bruttoinlandsprodukts.

Datenquelle: SVR (2011), S. 363.

Trotz erheblicher methodischer Differenzen kommen andere Studien zu vergleichbaren Ergebnissen.<sup>1105</sup> Aus wissenschaftlicher Sicht ist somit weitgehend unstrittig, dass die Tarifparteien mit ihrer Lohnpolitik zur positiven Arbeitsmarktentwicklung beigetragen haben. Die moderaten Lohnsteigerungen lassen als Erklärung eine geschwächte Verhandlungsmacht der Gewerkschaften vermuten, die in verschiedenen Faktoren begründet liegen kann.<sup>1106</sup> Neben dem strukturellen Wandel des Tarifsystems können insbesondere die zunehmende internationale Arbeitsteilung und die schlechte Arbeitsmarktlage, die zum Jahresbeginn 2005 in einem historischen Rekordstand von über fünf Millionen registrierten Arbeitslosen gipfelte, dazu beigetragen haben, dass die Arbeitnehmervertreter nicht zu höheren Tarifabschlüssen gelangt sind. Ein sinkender Lohndruck ist aber sicherlich ebenso auf die umfassenden Arbeitsmarktreformen im Rahmen der Hartz-Gesetze zurückzuführen. Diese haben zum einen die Fallback-Option der Beschäftigten verschlechtert und damit ihre Konzessionsbereitschaft erhöht. Zum anderen haben sie den Arbeitgebern das verschärfte Drohpotential verschafft, bei steigenden Lohnkosten auf die flexibilisierten Formen der atypischen Beschäftigung auszuweichen.

<sup>1105</sup> Vgl. Schulten (2007, 2011) und Gartner, Klinger (2010).

<sup>1106</sup> Vgl. Bach et al. (2008), S. 53 f.

## 7.2 Das deutsche Institutionengefüge in der Finanz- und Wirtschaftskrise

Der Verlauf der Arbeitslosigkeit in Deutschland war seit den 1970er Jahren charakterisiert von einem starken Anstieg in den wirtschaftlichen Abschwüngen, der durch einen vergleichsweise geringen Rückgang in den Aufschwung-Phasen nicht vollständig wieder abgebaut werden konnte. Durch diesen Hysterese-Effekt verfestigte sich mit jedem Konjunkturzyklus eine wachsende Sockelarbeitslosigkeit.

Während der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise entwickelte sich der deutsche Arbeitsmarkt sowohl im historischen als auch im internationalen Vergleich deutlich positiver. Trotz des drastischen BIP-Einbruchs von 4,7 Prozent in 2009 blieb das aggregierte Beschäftigungsniveau weitgehend konstant und die Arbeitslosigkeit stieg nur geringfügig an. Bereits im Frühjahr 2011 sank die Anzahl der Arbeitslosen unter ihr Vorkrisenniveau von Oktober 2008.<sup>1107</sup>

Anstatt umfangreiche Entlassungen vorzunehmen, reduzierten die Unternehmen das Arbeitsvolumen anhand flexibler Arbeitszeitmodelle. So sank die Jahresarbeitszeit 2009 je Arbeitnehmer im Vorjahresvergleich um 3,1 Prozent. An der Reduktion hatten einer IAB-Studie zufolge die folgenden drei Komponenten wesentlichen Anteil: die temporäre Verkürzung der betrieblichen Wochenarbeitszeit und die Zunahme der Teilzeitarbeit (43 Prozent), der Abbau von Überstunden und Guthaben auf den Arbeitszeitkonten (36 Prozent) sowie die Kurzarbeit (32 Prozent).<sup>1108</sup> Dass diese internen Abfederungsinstrumente im Vergleich zu vorherigen Abschwung-Phasen weitaus intensiver genutzt wurden, zeigt die Analyse des Sachverständigenrates.<sup>1109</sup> Da die Anpassungsstrategien den notwendigen Produktionsrückgang nicht vollständig kompensierten, entstand eine deutliche Unterauslastung der Produktionskapazitäten. Die Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde sank in 2009 um 2,2 Prozent.<sup>1110</sup>

Die Intensität der Arbeitskräftehortung führt zu der Frage nach ökonomischen Anreizeffekten, die das Verhalten der Arbeitsmarktakteure erklären können. Haben sich die institutionellen Rahmenbedingungen derart verändert, dass sie die Schockwirkung absorbiert und dazu beigetragen haben, dass der Arbeitsmarkt rasch an den vorherigen Aufschwung anknüpfen konnte?

---

<sup>1107</sup> Vgl. SVR (2011), S. 269.

<sup>1108</sup> Erhöhend auf die Arbeitszeit wirkten insbesondere die krisenbedingt bereits 2008 in Anspruch genommenen Urlaubstage. Vgl. Fuchs et al. (2010).

<sup>1109</sup> SVR (2009). Allein die Kurzarbeit verzeichnete kurz nach der Wiedervereinigung einen ähnlich sprunghaften Anstieg.

<sup>1110</sup> Vgl. SVR (2010), S. 258.



### **7.2.1 Die unternehmensinternen Anpassungsstrategien**

Die betriebliche Anpassung der Arbeitszeit an die wirtschaftliche Lage setzt zunächst voraus, dass die Branchentarifverträge in Form von Öffnungsklauseln die notwendigen Spielräume bieten.<sup>1111</sup> So ermöglicht die zunehmende Dezentralisierung des Tarifsystems eine gezielte und stabilisierende Reaktion auf einen unvorgesehenen Auftragseinbruch. Des Weiteren kann die gesteigerte interne Flexibilität auf einer gewachsenen Konzessionsbereitschaft der Beschäftigten und ihrer Interessenvertreter basieren. Demnach haben die Hartz-Reformen die Fallback-Option der Beschäftigten derart verschlechtert, dass diese in den Verhandlungen mit den Arbeitgebern zu weitgehenden Zugeständnissen bereit sind, um ihren Arbeitsplatz nicht zu verlieren.

Das gewerkschaftliche Interesse an einer hohen Beschäftigungssicherheit zeigt die wachsende Zahl von betrieblichen Bündnissen zur Beschäftigungs- und Standortsicherung. In den sozialpartnerschaftlichen Vereinbarungen erklären sich die Arbeitnehmer zu arbeitszeit- und/oder lohnpolitischen Zugeständnissen bereit. Im Gegenzug garantiert der Arbeitgeber, den Betriebsstandort zu sichern und auf betriebsbedingte Kündigungen zu verzichten. Den Daten des IAB-Betriebspanels zufolge waren in 2009 ca. 16 Prozent aller Arbeitnehmer von einem solchen Bündnis abgedeckt. In den Betrieben mit mindestens 250 Mitarbeitern lag der Anteil sogar bei fast 50 Prozent.<sup>1112</sup> Auf einen stabilisierenden Beschäftigungseffekt deuten die Schätzergebnisse von Bellmann, Gerner (2012) hin. Mithilfe der Differenzen-in-Differenzen-Methode stellen die Autoren fest, dass unter den Betrieben, die von der Krise betroffen waren, diejenigen Unternehmen einen abgemilderten Beschäftigungsrückgang zu verzeichnen hatten, die ein betriebliches Bündnis eingegangen sind.

Darüber hinaus hat die moderate Lohnentwicklung die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen gestärkt.<sup>1113</sup> So zeigen Boysen-Hogrefe, Groll (2010) in einer Cross-Country-Analyse, dass der Anstieg der Lohnstückkosten im Zeitraum von 2002 bis 2008 eine wesentliche Erklärungsvariable für die Veränderung der Arbeitslosenquote in den Krisen Jahren darstellt. Je kräftiger ihr Anstieg in den Vorkrisen Jahren ausfiel, desto schärfer waren die Beschäftigungsreaktionen in der Krise.

### **7.2.2 Die Zeitarbeit**

Aufgrund ihres speziellen Charakters hat die jüngste Wirtschaftskrise die einzelnen Wirtschaftsbereiche in sehr unterschiedlichem Ausmaß getroffen. Neben den

---

<sup>1111</sup> Vgl. Gartner, Klinger (2010), S. 731.

<sup>1112</sup> Vgl. Dietz et al. (2011), S. 19 f.

<sup>1113</sup> Vgl. SVR (2009), S. 263 f. und Dietz et al. (2011), S. 31 ff.

Unternehmensdienstleistern, zu denen die Zeitarbeitsbetriebe zu rechnen sind, reagierte insbesondere das exportorientierte produzierende Gewerbe mit einem Beschäftigungsabbau. Hier sank die Zahl der Beschäftigten in den Jahren 2009 und 2010 um 2,9 bzw. 1,7 Prozent. Die Bereiche der öffentlichen Dienstleistungen, Erziehung, Gesundheit sowie der Bausektor konnten in den Krisenjahren hingegen einen fortwährenden Beschäftigungsaufbau verzeichnen.<sup>1114</sup>

Diese Feststellung ist bedeutsam, da sich die Sektoren hinsichtlich ihrer Beschäftigungsstruktur und damit hinsichtlich der relevanten institutionellen Stellschrauben unterscheiden. Das produzierende Gewerbe ist geprägt von spezialisierten Facharbeitern im Normalarbeitsverhältnis. Der Anteil der Teilzeitarbeitnehmer sowie der ausschließlich geringfügig Beschäftigten ist im Vergleich zu anderen Branchen eher gering.<sup>1115</sup> Während auch befristete Anstellungsverhältnisse eine eher untergeordnete Rolle spielen, ist die Zeitarbeit eine wichtige Form der atypischen Beschäftigung.<sup>1116</sup> Ihr Anteil an allen Mitarbeitern ist im Verarbeitenden Gewerbe höher als in allen anderen Branchen.<sup>1117</sup>

Bereits die Darstellung in Unterabschnitt 7.1.1.2 hat die konjunkturelle Abhängigkeit der Arbeitnehmerüberlassung verdeutlicht. Ihre schrittweise Liberalisierung hat den Betrieben im Verarbeitenden Gewerbe eine attraktive Option externer Flexibilität geschaffen, um die Anpassungskosten zu reduzieren, die durch Nachfrageschwankungen entstehen.<sup>1118</sup> Der Einsatz der Arbeitnehmerüberlassung steht dabei in einem engen Zusammenhang mit den geltenden Kündigungsschutzregelungen. Je strikter die gesetzlichen Vorgaben für betriebsbedingte Entlassungen sind, desto attraktiver erscheint der Rückgriff auf die Leiharbeit. Diese Wechselwirkung ist für das Verarbeitende Gewerbe elementar, denn hier entwickelt der Kündigungsschutz weit reichende Restriktionen, die den Unternehmen eine kurzfristige personelle Anpassung an den Bedarf erschweren.

In diesem Sinne kann auch die Analyse von Burda, Hunt (2011) interpretiert werden. Die Autoren führen die robuste Arbeitsmarktentwicklung während der Krise vorwiegend auf die zurückhaltende Einstellungspolitik der Unternehmen im vorangegangenen Aufschwung zurück. Sie zeigen, dass die Unternehmen aufgrund von unsicheren Konjunkturaussichten in den Jahren 2005 bis 2007 auf umfangreiche Neueinstellungen verzichtet haben. Dieses

---

<sup>1114</sup> S. Bundesagentur für Arbeit (2012a), S. 161.

<sup>1115</sup> S. Bundesagentur für Arbeit (2010), S. 139 und 167.

<sup>1116</sup> Zum Einsatz befristeter Beschäftigung nach Wirtschaftsbereichen s. Hohendanner (2010).

<sup>1117</sup> Auf Basis des IAB-Betriebspanels ermitteln Crimmann et al. (2009a) einen durchschnittlichen Anteil von 2 Prozent über alle Branchen hinweg. In den Bereichen der „Investitions- und Gebrauchsgüter“ und der „Produktionsgüter“ ist ihr Anteil mit 6 bzw. 5 Prozent an allen Mitarbeitern am höchsten.

<sup>1118</sup> Vgl. SVR (2008), S. 305.

Einstellungsverhalten entspricht den theoretischen Wirkungen eines rigiden Beschäftigungsschutzes, der die Beschäftigungsschwankungen über den Konjunkturzyklus hinweg dämpft.<sup>1119</sup>

Aus makroökonomischer Sicht konterkariert die unbürokratische Freistellung von Zeitarbeitern die Wirkung des Kündigungsschutzes, den Anstieg der Arbeitslosigkeit in einem wirtschaftlichen Abschwung zunächst abzumildern. Andererseits hat die Zeitarbeit wesentlich dazu beigetragen, dass die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bereits im Jahr 2010 wieder signifikant anstieg. Der Preis für die erhöhte Flexibilität der Unternehmen liegt somit in einer verschärften Segmentierung des deutschen Arbeitsmarktes. Während in wirtschaftlichen Abschwüngen einer wachsenden Anzahl von atypisch Beschäftigten ein überproportionaler Anteil der Anpassungskosten übertragen wird, so dient die Zeitarbeit aus Sicht der fest angestellten Fachkräfte als ein zusätzlich absichernder Puffer.

Insgesamt ist durchaus begründet zu vermuten, dass die Hartz-Reformen einen institutionellen Rahmen geschaffen haben, der in der Krise die positive Arbeitsmarktentwicklung gestützt hat. Sie haben zum einen die Konzessionsbereitschaft der Beschäftigten gesteigert und zum anderen mit der Zeitarbeit eine wichtige Flexibilitätsoption geschaffen, die gemeinsam mit einer dezentralisierten Tarifpolitik die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes erhöhte. Die positiven strukturellen Effekte dürften dem konjunkturellen Einbruch entgegenwirkt und die Beschäftigung stabilisiert haben.<sup>1120</sup>

## **7.2.3 Das Kurzarbeitergeld**

### **7.2.3.1 Das Design des Kurzarbeitergelds**

Das konjunkturelle Kurzarbeitergeld kann bei einem vorübergehenden, nicht vermeidbaren Arbeitsausfall aus wirtschaftlichen Gründen oder in Folge eines unabwendbaren Ereignisses gewährt werden.<sup>1121</sup> Mindestens ein Drittel der im Betrieb beschäftigten Arbeitnehmer müssen von einem Einkommensausfall von jeweils mehr als 10 Prozent ihres monatlichen Bruttoentgelts betroffen sein. Die Arbeitgeber haben auf die entfallenen Arbeitsstunden weiterhin Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten.

---

<sup>1119</sup> Auf diesen Erklärungsansatz gehen die Autoren in ihrer Studie allerdings nicht ein. In einer einfachen Regression kann Möller (2010) keinen signifikanten Effekt des Beschäftigungsschutzes auf die Veränderung der Arbeitslosigkeit zwischen dem zweiten Quartal 2008 und dem zweiten Quartal 2009 feststellen. Bei dieser Analyse bleibt allerdings außer Acht, dass ein rigider Kündigungsschutz signifikante Ausweichreaktionen auf atypische Beschäftigungsformen hervorrufen kann, die wiederum die externe Flexibilität der Unternehmen erhöht.

<sup>1120</sup> Vgl. Fuchs et al. (2010), S. 2.

<sup>1121</sup> §§ 96 ff. SGB III. Als Teil der Arbeitslosenversicherung wird es branchenübergreifend von Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanziert.

Die Leistungshöhe entspricht 67 Prozent (60 Prozent) des Nettoentgeltausfalls für Berechtigte mit mindestens einem (ohne) Kind. Das Kurzarbeitergeld wird grundsätzlich für sechs Monate gewährt. Liegen innerhalb eines bestimmten Wirtschaftszweigs außergewöhnliche Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt vor, so kann das BMAS die Dauer für diese Branche auf zwölf Monate verlängern. Wenn der gesamte Arbeitsmarkt von außergewöhnlichen Verhältnissen beeinträchtigt ist, so kann die Dauer auf bis zu 24 Monate verlängert werden. Mit Bezug auf die jüngste Weltwirtschaftskrise unterlagen die Regelungen seit 2009 einigen politischen Anpassungen, die jedoch zum Ende des Jahres 2011 ausgelaufen sind. Dazu gehörte neben einem vereinfachten Antragsverfahren und der Verlängerung der Leistungsdauer auf 24 Monate auch das Kurzarbeitergeld für Leiharbeiter. Zudem wurde den Arbeitgebern die Hälfte der Sozialversicherungsbeiträge auf die ausgefallenen Arbeitsstunden erstattet.<sup>1122</sup>

### **7.2.3.2 Die Anreizwirkungen des Kurzarbeitergelds**

Abbildung 7.6 zeigt die jährlichen Bestandzahlen der Kurzarbeit seit der Wiedervereinigung. Die drastische Ausweitung der Transferkurzarbeit zu Beginn der 1990er Jahre war die unmittelbare arbeitsmarktpolitische Antwort auf den Zusammenbruch der ostdeutschen Wirtschaft und die rasant wachsende Unterbeschäftigung. Zum Jahresbeginn 1991 arbeiteten mehr als ein Viertel aller Beschäftigten im ostdeutschen Bundesgebiet kurz.<sup>1123</sup> Nach dem Ende des Wiedervereinigungsaufschwungs stieg die Kurzarbeit zwei Jahre später vorwiegend in Westdeutschland an. Auffällig ist weiterhin, dass das Programm in den Krisenjahren 2009/10 weitaus intensiver in Anspruch genommen wurde als in den vorangehenden konjunkturellen Schwächephasen der Jahre 1996/97 und 2001 bis 2004.

Für diese dynamische Entwicklung ist das Verarbeitende Gewerbe maßgeblich verantwortlich. An dem Höchstwert von knapp 1,5 Millionen Leistungsbeziehern im Mai 2009 trug das Verarbeitende Gewerbe einen Anteil von gut 80 Prozent.<sup>1124</sup> Allerdings konnte auch die Kurzarbeit einen Anstieg der Entlassungen nicht verhindern.<sup>1125</sup>

---

<sup>1122</sup> Die Sozialabgaben wurden sogar vollständig übernommen in den Fällen, in denen der Arbeitgeber seine Arbeitnehmer weiterqualifizierte.

<sup>1123</sup> Vgl. Brenke et al. (2011), S. 3.

<sup>1124</sup> In der Metallverarbeitung lag der Anteil der Kurzarbeiter an den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten bei 37 Prozent. Vgl. Brenke et al. (2011), S. 17.

<sup>1125</sup> Ausgehend vom Beschäftigungsniveau in November 2008. Vgl. Brenke et al. (2011), S. 24. Bis Juli 2009 sank die Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe im Vollzeitäquivalent um knapp 300.000 Personen und bis Februar 2010 um weitere 100.000 Personen. Ausgehend vom Beschäftigungsniveau in November 2008. Vgl. Brenke et al. (2011), S. 24.

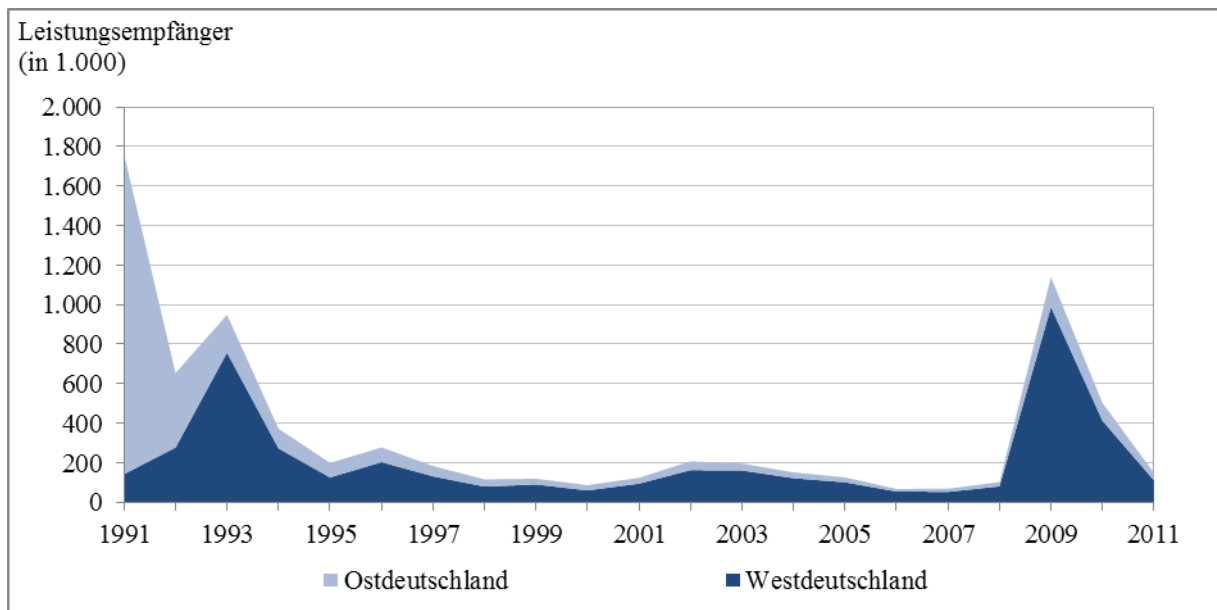


Abbildung 7.6: Anzahl der Kurzarbeiter in Deutschland seit 1991

Anmerkungen: Jahresdurchschnittswerte. Ab 2009 Kurzarbeiterdaten auf Basis der Abrechnungslisten der Betriebe; Vergleichbarkeit mit den Jahren davor (Daten auf Basis der Betriebsmeldungen) eingeschränkt.

Datenquelle: Bundesagentur für Arbeit (2012a), S. 95.

Die betriebliche Entscheidung, das Kurzarbeitergeld zu beantragen oder Entlassungen vorzunehmen, ist abhängig vom Verhältnis der Remanenzkosten zu den Opportunitätskosten.<sup>1126</sup> Das Kurzarbeitergeld reduziert die Kosten der Weiterbeschäftigung, indem das zu zahlende Arbeitsentgelt in der Regel proportional zur Arbeitszeit sinkt.<sup>1127</sup> Auf die entfallenen Arbeitsstunden fallen für das Unternehmen allerdings weiterhin Lohnzusatzkosten an. Diese Remanenzkosten bestehen vorwiegend aus den Beiträgen zur Sozialversicherung, bezahlten Freistellungen sowie tariflichen Sonderzahlungen.<sup>1128</sup> Um die Unternehmen zur Nutzung des Kurzarbeitergeldes zu motivieren, wurden einerseits die Zugangskriterien entschärft und die maximale Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes schrittweise von sechs auf 24 Monate verlängert. Zum anderen wurde die finanzielle Belastung der Betriebe reduziert. So erstattete die Bundesagentur für Arbeit den Unternehmen in den ersten sechs Monaten der Kurzarbeit den Arbeitnehmeranteil der Sozialbeiträge auf die

<sup>1126</sup> Die Remanenzkosten beschreiben die betrieblichen Kosten, die bei einer Nutzung der Kurzarbeit entstehen. Die Opportunitätskosten sind die Summe der Entlassungs-, Such-, Einstellungs- und Einarbeitungskosten. Vgl. SVR (2009), S. 266.

<sup>1127</sup> Einige Branchentarifverträge sehen bei Kurzarbeit jedoch Bagatellklauseln, Lohngarantien oder Zuschussregelungen vor. Diese Einkommensgarantien bewirken, dass die direkten Lohnkosten unterproportional zum Arbeitseinsatz sinken. Vgl. Bach, Spitznagel (2009), S. 3.

<sup>1128</sup> Zu den bezahlten Freistellungen zählen z. B. Wochenfeiertage oder der Tarifurlaub. Unter den tariflichen Sonderzahlungen sind u.a. das Urlaubs- und Weihnachtsgeld oder die betriebliche Altersvorsorge zu erwähnen. Vgl. Bach, Spitznagel (2009), S. 4.

ausgefallene Arbeitszeit. Ab dem siebten Monat sowie bei einer Weiterbildung der Mitarbeiter übernahm die Agentur die Sozialbeiträge vollständig.<sup>1129</sup>

Bach, Spitznagel (2009) kalkulieren die Remanenzkosten auf Basis der Kostenstruktur des Verarbeitenden Gewerbes.<sup>1130</sup> Ihren Berechnungen zufolge hat ein Betrieb innerhalb der ersten sechs Monate der Kurzarbeit Remanenzkosten je Arbeitsstunde in Höhe von 35 Prozent der regulär anfallenden Personalkosten zu tragen. Ohne die Erstattung der arbeitnehmerseitigen Sozialbeiträge lägen die Remanenzkosten bei 46 Prozent. Übernimmt die Bundesagentur auch den Arbeitgeberanteil der Sozialbeiträge, z. B. bei einer Weiterbildung des Kurzarbeiters, reduzieren sich die Remanenzkosten auf 24 Prozent.<sup>1131</sup>

Die Ergebnisse zeigen, dass die Unternehmen in der Krise zwar finanziell entlastet wurden, jedoch weiterhin einen signifikanten Kostenanteil zu tragen hatten, da die Lohnkosten keineswegs proportional zur Arbeitszeitverkürzung sanken. Um die hohe Inanspruchnahme der Kurzarbeit nachzuvollziehen, sollten daher auch die Opportunitätskosten analysiert werden, die bei einer Entlassung des Mitarbeiters anfallen.

Grundsätzlich werden die Unternehmen umso eher einen Arbeitsplatzabbau in Erwägung ziehen, desto länger die prognostizierte Dauer der Unterauslastung ist. Während die kumulierten Remanenzkosten mit der Dauer der Kurzarbeit stetig steigen, können die Kosten einer Entlassung als konstant angenommen werden. Je höher diese Opportunitätskosten ausfallen, desto länger ist die Zeitspanne, in der es rentabel ist, auf die Kurzarbeit zurückzugreifen.<sup>1132</sup> Wie oben ausgeführt, entfaltet der gesetzliche Beschäftigungsschutz im Verarbeitenden Gewerbe eine besondere Bindungskraft, so dass die Unternehmen im Falle betrieblicher Kündigungen mit kostspieligen Verfahren rechnen müssen. Zudem sind sie bei Entlassungen – im Gegensatz zum Einsatz der Kurzarbeit – an die gesetzlichen Kriterien der Sozialauswahl gebunden. Sicherlich sind die Unternehmen in den verarbeitenden Industriezweigen bestrebt, ihre Stammebelegschaft zu binden, da sie sich durch eine hohe Qualifikation und ein umfangreiches firmenspezifisches Wissen auszeichnet. Entsprechend kann ein potentieller Fachkräftemangel, der die Suche nach qualifizierten Mitarbeitern erschwert, als mögliche Erklärung für die massive Arbeitskräftehortung herangezogen werden.<sup>1133</sup>

---

<sup>1129</sup> Die Regelung hatte Bestand zwischen Februar 2009 und März 2012.

<sup>1130</sup> Sie legen einen Bruttolohn von 16,46 Euro und Lohnnebenkosten in Höhe von 12,15 Euro pro Stunde zugrunde.

<sup>1131</sup> Sehen die Tarifverträge eine Aufstockung des Kurzarbeitergelds durch den Betrieb vor, so nehmen die Remanenzkosten deutlich höheren Wert an. Bei einer tariflich fixierten Nettolohnsicherung von 90 Prozent steigen sie in Abhängigkeit von der staatlichen Kostenübernahme auf 37 bzw. 48 Prozent.

<sup>1132</sup> Vgl. Crimmann et al. (2009b), S. 110 f.

<sup>1133</sup> Vgl. Rinne, Zimmermann (2011) und Möller (2010).

Inwieweit das Kurzarbeitergeld und seine Ausweitung allerdings tatsächlich zur Beschäftigungssicherung beigetragen haben, ist schwerlich quantifizierbar, da die kontrafaktische Situation nicht beobachtbar ist. Zu berücksichtigen sind insbesondere Mitnahmeeffekte, die durch den erleichterten Zugang und die Kostensenkung möglicherweise vergrößert werden. Eine vorsichtige Annäherung kann über das Beschäftigungsäquivalent – die Zahl der Kurzarbeiter multipliziert mit dem durchschnittlichen Arbeitsausfall – erfolgen. Zum Höhepunkt der Krise im April 2009 entsprach der durch Kurzarbeit aufgefangene Arbeitsausfall einem Beschäftigungsäquivalent von etwa 400.000 Arbeitskräften (s. Abbildung 7.7). Der Jahresdurchschnittswert für 2009 lag bei ca. 320.000. Aus diesen Zahlen lässt sich jedoch kein direkter Beschäftigungseffekt ableiten, da sie insbesondere die Mitnahmeeffekte unbeachtet lassen und zudem ignorieren, dass die Kurzarbeit eine Entlassung möglicherweise nicht vermieden, sondern lediglich hinauszögert hat.<sup>1134</sup>



Abbildung 7.7: Arbeitsausfall in der Wirtschafts- und Finanzkrise in Beschäftigungsäquivalenten  
Anmerkung: Beschäftigungsäquivalent gleich Anzahl der Kurzarbeiter multipliziert mit dem durchschnittlichen Arbeitszeitausfall

Datenquelle: Bundesagentur für Arbeit, Zeitreihe Kurzarbeit.

Boeri, Bruecker (2011) schätzen in einem mikroökonomischen Modell, dass die Kurzarbeit im Krisenjahr 2009 zum Erhalt von über 400.000 Jobs beitragen konnte. Einschränkend weisen die Autoren darauf hin, dass der Wert allgemeine Gleichgewichtseffekte unberücksichtigt lässt und daher als Obergrenze interpretiert werden sollte.<sup>1135</sup> Brenke et al. (2011) halten fest, dass die Arbeitslosigkeit ohne das Kurzarbeitergeld rein rechnerisch etwa doppelt so hoch als tatsächlich angestiegen wäre. Dietz et al. (2011) werten die

<sup>1134</sup> Vgl. Dietz et al. (2011), S. 23 f.

<sup>1135</sup> Zu dieser Studie s. auch Kapitel 2.4.4.

Befragungsdaten des IAB-Betriebspanels aus. Sie sehen Hinweise auf einen beschäftigungssichernden Effekt der Kurzarbeit, da ca. die Hälfte der Kurzarbeitbetriebe, deren Absatzerwartungen sich im Jahr 2009 im Vergleich zum Vorjahr verschlechterten, gleichzeitig ihr Beschäftigungsniveau mindestens konstant gehalten haben. Allerdings weisen die Autoren darauf hin, dass die Inanspruchnahme der Subvention weitgehend unabhängig von der wirtschaftlichen Situation des Betriebs erfolgt.

Unter dem Strich deuten die wissenschaftlichen Ergebnisse vage darauf hin, dass die Kurzarbeit den Arbeitsplatzabbau abmildern konnte. Als ein wesentlicher Erklärungsfaktor ist dabei die Struktur der Wirtschafts- und Finanzkrise zu nennen. Ihr V-förmiger Verlauf und die Konzentration auf das Verarbeitende Gewerbe, das unmittelbar vor der Krise seine Wettbewerbsfähigkeit deutlich stärken konnte, waren der Wirksamkeit der Kurzarbeit zuträglich. Da Deutschland keine weiteren strukturellen Schocks zu verkraften hatte, setzte schon bald die Erholungsphase ein, so dass die Unternehmen ihre Produktion rasch wieder ausweiten konnten.<sup>1136</sup> In einer länger anhaltenden, strukturellen Krise wäre auch die Kurzarbeit an die Grenze einer positiven Beschäftigungswirkung gelangt.

### **7.3 Zusammenfassung**

Der stufenförmig verlaufende Anstieg der Arbeitslosigkeit in Deutschland konnte im Jahr 2005 eindrucksvoll durchbrochen werden. Dem Umschwung zugrunde lag eine gemäßigte Tarifpolitik der Sozialpartner, die im Zeitraum von 2004 bis 2007 den lohnpolitischen Verteilungsspielraum nicht vollständig ausschöpften. Ihr abnehmender Organisationsgrad, der sinkende Bindungsgrad der Tarifverträge und die verheerende Arbeitsmarktlage können als entscheidende Gründe für die Lohnzurückhaltung der Arbeitnehmervertreter angeführt werden.

Auch die Agenda 2010 und die Hartz-Reformen haben die Fallback-Option der Arbeitsmarkt-Insider verschlechtert und somit den Lohndruck gedämpft. Das verschärfte Monitoring der Suchanstrengungen und die verkürzte Anspruchsdauer in der Arbeitslosenversicherung wirken den signifikanten finanziellen Fehlanreizen des „Moral Hazard“ im Transferbezug entgegen. Aus Sicht der Arbeitslosen haben diese Reformen die Attraktivität des Leistungsbezugs verringert und die Übergangswahrscheinlichkeit in die Beschäftigung erhöht. Die weitgehende Deregulierung der Zeitarbeit hat den Arbeitgebern eine neue Flexibilitätsoption geschaffen, die einen erheblichen Beitrag zum Beschäftigungsaufbau geleistet hat. Ihre extensive Nutzung ist als Zeichen einer unternehmerischen

---

<sup>1136</sup> Vgl. Schneider, Gräf (2010), S. 4.



Ausweichreaktion auf den vergleichsweise strikten Kündigungsschutz zu interpretieren. Empirisch zweifelhaft ist, ob die Zeitarbeit den zuvor Arbeitslosen als eine langfristig tragfähige Brücke in ein Normalarbeitsverhältnis dienen kann.

Hingegen scheint die Flexibilisierung der geringfügigen Beschäftigung das Einstellungsverhalten der Betriebe nicht signifikant verändert zu haben. Einerseits sind keine Anzeichen für eine Verdrängung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung erkennbar, andererseits ist diese Beschäftigungsform aber auch ihrem Anspruch nicht gerecht geworden, arbeitsmarktfernen Gruppen als Übergang in ein Normalarbeitsverhältnisse zu dienen.

Die Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II hat keinen eindeutigen Effekt auf das Arbeitsangebot erzeugt. Der umfangreiche Einsatz der neu konzipierten Ein-Euro-Jobs hat die Langzeitarbeitslosigkeit nicht wirksam bekämpfen können.

Die stetig gestiegene Erwerbsbeteiligung der Älteren ist ein wichtiger Faktor für den deutschen Beschäftigungserfolg. Empirisch ist erwiesen, dass sowohl die verkürzte Anspruchsdauer in der Arbeitslosenversicherung als auch die schrittweise beschränkten Wege in die Frühverrentung die Beschäftigungsanreize für ältere Arbeitsmarktteilnehmer signifikant erhöht und damit das effektive Arbeitsangebot ausgeweitet haben.

Diese strukturellen Effekte haben die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft unmittelbar vor dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise gestärkt. Dieses glückliche Timing hat dem konjunkturellen Einbruch entgegengewirkt und die unmittelbare Anpassungsreaktion auf dem Arbeitsmarkt gedämpft. Die flexiblen Arbeitszeitmodelle, ermöglicht durch die dezentralisierten Entscheidungsprozesse im Flächentarifsystem, und die Zeitarbeit waren den Unternehmen wichtige (interne und externe) Puffer im konjunkturellen Abschwung und haben die bestehenden Normalarbeitsverhältnisse stabilisiert. Der V-förmige Krisenverlauf hat der Kurzarbeit-Regelung zu einer hohen Wirksamkeit verholfen. Das Instrument kam insbesondere den Stammbeschafteten zugute, die durch die vergleichsweise hohen Opportunitätskosten eines Entlassungsverfahrens geschützt sind.

Da der Beschäftigungsschutz für die Arbeitsmarkt-Insider unverändert geblieben ist, entspricht das deutsche Reformmuster einer Flexibilisierung am Rande. Der institutionelle Rahmen führt über verschiedene Kanäle zu einer wachsenden Segmentierung auf dem Arbeitsmarkt. Während die Normalarbeitsverhältnisse tendenziell an Stabilität gewonnen haben, hat eine wachsende Zahl von atypisch Beschäftigten einen überproportionalen Anteil der (konjunkturell bedingten) Anpassungskosten auf dem Arbeitsmarkt zu tragen.

## 8. Fazit

Der Ansatz der institutionenbasierten Inzidenzanalyse soll den extrem komplexen ökonomischen Anreizwirkungen von Arbeitsmarktinstitutionen Rechnung tragen. Denn um die Funktionsfähigkeit eines Arbeitsmarktes konsistent abbilden zu können, sollten die vielfältigen institutionellen Stellschrauben nicht nur separat betrachtet werden. Vielmehr gilt es, auch ihre potentiellen Interaktionseffekte und ihr Zusammenspiel mit makroökonomischen Schocks zu berücksichtigen.

Die Analyse der Arbeitsmärkte in Dänemark, Schweden, in den Niederlanden und Deutschland belegt, wie schwierig es ist, einer einzelnen Arbeitsmarktinstitution einen konkreten Anteil an der Beschäftigungsentwicklung zuzuordnen. Dennoch lassen sich – sowohl theoretisch als auch empirisch fundiert – Reformmuster identifizieren, die den Arbeitsmarkterfolg in den Vergleichsstaaten unterstützt haben.

Ein jeder Wendepunkt wurde flankiert von einer neuen Lohnzurückhaltung der Sozialpartner, die – mit Ausnahme Deutschlands – auf nationaler Ebene vereinbart und in Sozialpakten festgeschrieben wurde. Auch ist die wirksame Beschränkung des „Moral Hazard“ für Arbeitslose zu nennen. Eine verkürzte Anspruchsdauer, verschärfte Zumutbarkeitskriterien und eine strengere Überwachung der Suchaktivitäten reduzieren die finanziellen Fehlanreize, die durch die zum Teil sehr hohen Nettoersatzraten in der Arbeitslosenversicherung – insbesondere für Geringverdiener – erzeugt werden. Die verpflichtende Teilnahme an einer Aktivierungsmaßnahme motiviert die Erwerbslosen, ihre Arbeitsplatzsuche ex ante zu intensivieren. Diese Reformen haben zudem die Fallback-Option der Beschäftigten verschlechtert und somit den Lohndruck zusätzlich reduziert.

Die mikroökonomische Evaluation der ausgeweiteten Aktivierungsprogramme liefert hingegen eher enttäuschende Ergebnisse. Insbesondere Trainings- und Schulungsmaßnahmen sowie subventionierte Arbeitsmaßnahmen im öffentlichen Sektor können nur unzureichende Qualifikationseffekte aufweisen und folglich die Übergangswahrscheinlichkeit in die Beschäftigung kaum erhöhen. Die Möglichkeit, mit der Teilnahme an einem Aktivierungsprogramm die eigene Anspruchsdauer in der Arbeitslosenversicherung zu verlängern, ist als eine wesentliche Ursache für eine sich verfestigende Arbeitslosigkeit anzusehen. In allen vier Vergleichsstaaten hat die Beseitigung dieses Drehtüreffekts signifikant positive Beschäftigungswirkungen erzielt.

Mit der Eingrenzung diverser Exit-Optionen in die Frühverrentung wurden neue Beschäftigungsanreize für Ältere geschaffen. Die deutlich gestiegene Erwerbstätigenquote der über 55-Jährigen begründet wesentlich, dass die Niederlande und Deutschland zu den hohen

aggregierten Beschäftigungsquoten in den skandinavischen Vergleichsstaaten aufschließen konnten. Empirische Analysen zeigen zudem, dass ältere Arbeitnehmer sehr sensibel auf eine Verkürzung der Anspruchsdauer in der Arbeitslosenversicherung reagieren. Diese Reformen haben das Arbeitsangebot Älterer erhöht und damit den Lohndruck auf dem Arbeitsmarkt insgesamt gesenkt.

Bezogen auf den Organisationsgrad der Sozialpartner und die zunehmende Dezentralisierung der Tariflohnfindung können hingegen keine eindeutigen Beschäftigungseffekte identifiziert werden. Während die hohen tarifvertraglichen Mindestlöhne in Schweden den lohnpolitischen Spielraum eingrenzen, scheint das niederländische Mindestlohnsystem mit den abgestuften Lohnuntergrenzen für Jugendliche keine beschäftigungshemmende Wirkung zu entfalten.

Die analysierten institutionellen Rahmenbedingungen haben aber auch Schattenseiten. Das dezentralisierte dänische Lohnverhandlungssystem konnte einer Überhitzung auf dem Arbeitsmarkt nicht wirksam entgegensteuern. Die stark steigenden Lohnstückkosten und der flexible Kündigungsschutz für Arbeiter haben den deutlichen Arbeitslosigkeitsanstieg in der Wirtschafts- und Finanzkrise forciert.

In Schweden sind die Rekordwerte von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit aus den 1980er Jahren bis heute unerreicht geblieben. Insbesondere scheint die Kombination rigider Lohn- und Beschäftigungsinstitutionen als Barriere für die Arbeitsmarktrandgruppen zu wirken.

Der Beschäftigungserfolg in Deutschland ging mit einer starken Segmentierung des Arbeitsmarktes einher. Das Reformmuster der Flexibilisierung am Rande hat dazu geführt, dass ein wachsender Anteil atypisch Beschäftigter einen unverhältnismäßig hohen Anteil der konjunkturell bedingten Anpassungskosten zu tragen hat.

Beeindruckend ist dagegen, dass es im Rahmen des niederländischen Korporatismus-Modells auch in Zeiten der Vollbeschäftigung gelungen ist, eine Überhitzung auf dem Arbeitsmarkt durch überhöhte Lohnabschlüsse zu vermeiden. Das breite arbeitsmarkt- und sozialpolitische Themenfeld, auf dem die Sozialpartner innerhalb fest institutionalisierter Gremien gemeinsam mit der Regierung verhandeln, kann grundsätzlich weitreichende Kompromissmöglichkeiten eröffnen, um lohnpolitische Verteilungskonflikte zugunsten einer dauerhaft verbesserten Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes zu lösen.

## Literaturverzeichnis

Aaberge, Rolf und Lennart Flood (2008): Evaluation of an In-work Tax Credit Reform in Sweden: Effects on Labour Supply and Welfare Participation of Single Mothers (University of Gothenburg, Working Papers in Economics, 319).

Abbring, Jaap, Gerard van den Berg und Jan van Ours (2005): The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment. In: *The Economic Journal* 115 (July), S. 602–630.

Abowd, John, Francis Kramarz und David Margolis (1999): Minimum Wages and Employment in France and the United States (NBER Working Paper, 6996).

Abraham, Katharine und Susan Houseman (1994): Does Employment Protection Inhibit Labor Market Flexibility? Lessons from Germany, France and Belgium. In: Rebecca Blank (Hg.): *Social protection versus economic flexibility. Is there a trade-off?* Chicago: University of Chicago Press, S. 59–93.

Addison, John, Claus Schnabel und Joachim Wagner (2007): The (Parlous) State of German Unions. In: *Journal Of Labor Research* 28 (1), S. 3–18.

Adema, Willem, Pauline Fron und Maxime Ladaïque (2011): Is the European Welfare State Really More Expensive? Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX) (OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 124).

AE Rådet (2006): Et billede af de ikke-forsikrede. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. København (Notat, 6. Juni 2006). Online verfügbar unter <http://www.ae.dk/files/arkiv/arbejdsmarked/2004/ikke-forsikrede.pdf>.

Agell, Jonas (1999): On the Benefits from Rigid Labour Markets: Norms, Market Failures, and Social Insurance. In: *The Economic Journal* 109 (February), S. F143-F164.

Agell, Jonas, Michael Keen und Alfons Weichenrieder (Hg.) (2004): *Labor market institutions and public regulation*. Cambridge: MIT Press.

Aghion, Philippe, Roman Frydman, Joseph Stiglitz und Michael Woodford (2003): *Knowledge, information, and expectations in modern macroeconomics*. In honor of Edmund Phelps. Princeton: Princeton University Press.

- Aidt, Toke und Zafiris Tzannatos (2008): Trade unions, collective bargaining and macroeconomic performance: a review. In: *Industrial Relations Journal* 39 (4), S. 258–295.
- Algan, Yann und Pierre Cahuc (2009): Civic Virtue and Labor Market Institutions. In: *American Economic Journal: Macroeconomics* 1 (1), S. 111–145.
- ALMEGA (1999): Agreement on industrial development and wage formation. Online verfügbar unter [http://www.industriradet.se/home/IK2/res.nsf/vRes/ik\\_1281698172484\\_avtalet\\_eng\\_pdf/\\$File/avtalet\\_eng.pdf](http://www.industriradet.se/home/IK2/res.nsf/vRes/ik_1281698172484_avtalet_eng_pdf/$File/avtalet_eng.pdf).
- Andersen, Dines, Alice Appeldorn und Hanne Weise (1996): Orlov - evaluering af orlovsordningerne (Socialforskningsinstituttet Rapport, 96:11).
- Andersen, Torben (2011): A Flexicurity Labour Market in the Great Recession: The Case of Denmark (IZA Discussion Paper, 5710).
- Andersen, Torben (2010): Why do Scandinavians Work? (CESifo Working Paper, 3068).
- Andersen, Torben (2006): From Excess to Shortage - Recent Developments in the Danish Labor Market. In: Martin Werding (Hg.): *Structural unemployment in Western Europe. Reasons and remedies*. Cambridge: MIT Press, S. 75–101.
- Andersen, Torben und Michael Svarer (2008): The Role of Workfare in Striking a Balance between Incentives and Insurance in the Labour Market (CESifo Working Paper, 2267).
- Andersen, Torben und Michael Svarer (2007): Flexicurity - Labour Market Performance in Denmark (CESifo Working Paper, 2108).
- Andersen, Torben und Lars Pedersen (2007): Distribution and labour market incentives in the Welfare State - Danish experiences. Paper prepared to the conference “From Welfare to Work”, organized by the Economic Council of Sweden, May 2007.
- Andersson Joona, Pernilla und Eskil Wadensjö (2012): A Price for Flexibility? The Temp Agency Wage Gap in Sweden 1998-2008 (IZA Discussion Paper, 6587).
- Antonczyk, Dirk, Bernd Fitzenberger und Katrin Sommerfeld (2011): Anstieg der Lohnungleichheit, Rückgang der Tarifbindung und Polarisierung. In: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 44 (1), S. 15–27.
- Antoni, Manfred und Elke Jahn (2006): Arbeitnehmerüberlassung: Boomende Branche mit hoher Fluktuation (IAB Kurzbericht, 14/2006).

Anxo, Dominique (2011): Negotiated flexibility in Sweden: A more egalitarian response to the crisis? In: Daniel Vaughan-Whitehead (Hg.): *Work Inequalities in the Crisis. Evidence from Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, S. 445–476.

Anxo, Dominique und Thomas Ericson (2011): European Employment Observatory Review: Adapting unemployment benefits to the economic cycle, 2011. Sweden. Online verfügbar unter <http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reviews/Sweden-UBRvw2011.pdf>.

Anxo, Dominique und Harald Niklasson (2008): The Swedish model. Revival after the turbulent 1990s? Genf: International Institute for Labour Studies.

Anxo, Dominique und Harald Niklasson (2006): The Swedish model in turbulent times: Decline or renaissance? In: *International Labour Review* 145 (4), S. 339–371.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2012a): Sammenligning af a-kasser på pris, medlemstilfredshed og størrelse. Online verfügbar unter <http://ams.dk/da/Love-og-Regler/Tilsyn-og-kontrol/Tilsyn-og-kontrol-borgere/Sammenligning-af-a-kasser.aspx>.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2012b): Satser mv. på arbejdsløshedsforsikringens område 2012. Online verfügbar unter <http://ams.dk/Love-og-Regler/Satser/Aktuelle%20satser.aspx>.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2005): Undersøgelse af mulig fortrængning af ordinært ansatte ved brug af aktivering med løntilskud. København.

Arbetsförmedlingen (2012a): Jobb- och utvecklingsgarantin. Faktblad för arbetssökande januari 2012. Online verfügbar unter [http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.4b7cba481279b57bec180001128/job\\_ag.pdf](http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.4b7cba481279b57bec180001128/job_ag.pdf).

Arbetsförmedlingen (2012b): Utvecklingsersättning. Faktblad till arbetssökande februari 2012. Online verfügbar unter [http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.4b7cba481279b57bec180006972/utvers\\_as.pdf](http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.4b7cba481279b57bec180006972/utvers_as.pdf).

Arbetsförmedlingen (2012c): Labour Market Outlook, autumn 2012. Summary. Stockholm.

Arbetsförmedlingen (2012d): Arbetsmarknadsrapport 2012. Stockholm.

Arbetsförmedlingen (2010a): Leistungen bei Arbeitslosigkeit. Informationen zur Arbeitslosenversicherung. Online verfügbar unter <http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.485c28d13a023c42718d9/ersattning-tyska.pdf>.

Arbeitsförmedlingen (2010b): Nystartsjobb/Särskilt nystartsjobb. Faktablad för arbetssökande juli 2010. Online verfügbar unter [http://www.jobbpunktvastorebro.se/get.php?file\\_id=1269](http://www.jobbpunktvastorebro.se/get.php?file_id=1269).

Arlt, Andrea, Martin Dietz und Ulrich Walwei (2009): Besserung für Ältere am Arbeitsmarkt - Nicht alles ist Konjunktur (IAB Kurzbericht, 16/2009).

Arnds, Pascal und Holger Bonin (2002): Frühverrentung in Deutschland: Ökonomische Anreize und institutionelle Strukturen (IZA Discussion Paper, 666).

Arntz, Melanie, Markus Clauss, Margit Kraus, Reinhold Schnabel, Alexander Spermann und Jürgen Wiemers (2007): Arbeitsangebotseffekte und Verteilungswirkungen der Hartz IV-Reform (IAB-Forschungsbericht, 10/2007).

Aronsson, Thomas und James Walker (2010): Labour Supply, Tax Base, and Public Policy in Sweden. In: Richard Freeman, Brigitta Swedenborg und Robert Topel (Hg.): *Reforming the welfare state. Recovery and beyond in Sweden*. Chicago, London: University of Chicago Press, S. 127–158.

Arpaia, Alfonso und Gilles Mourre (2005): Labour Market Institutions and Labour Market Performance: A Survey of the Literature (European Commission Economic Papers 455 | May 2012, 238).

Ashenfelter, Orley und David Card (Hg.) (1999): *Handbook of labor economics*. Amsterdam: Elsevier.

Atkinson, Anthony und John Micklewright (1991): Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review. In: *Journal of Economic Literature* 29 (4), S. 1679–1727.

Auer, Peter (2007): In search of optimal labour market institutions. In: Henning Jørgensen und Per Kongshøj Madsen (Hg.): *Flexicurity and beyond. Finding a new agenda for the European social model*. Kopenhagen: DJØF Publishing, S. 67–98.

Avdagic, Sabina (Hg.) (2011): *Social pacts in Europe. Emergence, evolution, and institutionalization*. Oxford: Oxford University Press.

Baccaro, Lucio und Diego Rei (2007): Institutional Determinants of Unemployment in OECD Countries: Does the Deregulatory View Hold Water? In: *International Organization* 61 (Summer), S. 527–569.

Bach, Hans-Uwe und Eugen Spitznagel (2009): Kurzarbeit: Betriebe zahlen mit - und haben was davon (IAB Kurzbericht, 17/2009).

Bach, Hans-Uwe, Michael Feil, Johann Fuchs, Hermann Gartner, Sabine Klinger, Anne Otto, Thomas Rhein, Thomas Rothe, Norbert Schanne, Peter Schnur, Eugen Spitznagel, Cornelia Sproß, Rüdiger Wapler, Antje Weyh und Gerd Zika (2008): Der deutsche Arbeitsmarkt - Entwicklungen und Perspektiven. In: Joachim Möller und Ulrich Walwei (Hg.): Handbuch Arbeitsmarkt 2009. Bielefeld: Bertelsmann, S. 11–78.

Baker, Dean, Andrew Glyn, David Howell und John Schmitt (2005): Labor Market Institutions and Unemployment: A Critical Assessment of the Cross-Country Evidence. In: David Howell (Hg.): Fighting unemployment. The limits of free market orthodoxy. Oxford: Oxford University Press, S. 72–118.

Bassanini, Andrea und Romain Duval (2009): Unemployment, Institutions, and Reform Complementarities: Re-assessing the Aggregate Evidence for OECD-countries. In: *Oxford Review of Economic Policy* 25 (1), S. 40–59.

Bassanini, Andrea und Romain Duval (2006): Employment Patterns in OECD-countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions (OECD Social Employment and Migration Working Papers, 35).

Bauer, Thomas, Stefan Bender und Holger Bonin (2007): Dismissal Protection and Worker Flows in Small Establishments. In: *Economica* 74 (296), S. 804–821.

Beer, Paul de und Trudie Schils (Hg.) (2009): The labour market triangle. Employment protection, unemployment compensation and activation in Europe. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Beissinger, Thomas (2003): Strukturelle Arbeitslosigkeit in Europa: Eine Bestandsaufnahme. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 36 (4), S. 411–427.

Bekker, Sonja (2010): European Employment Observatory Review: Youth Employment Measures. Netherlands. Online verfügbar unter <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=113567>.

Bekker, Sonja und Linda Lanting (2011): European Employment Observatory Review: Adapting unemployment benefit systems to the economic cycle. The Netherlands. Online verfügbar unter <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=121310>.

Bellmann, Lutz und Hans-Dieter Gerner (2012): Company-level pacts for employment in the global crisis 2008/2009: first evidence from representative German establishment-level panel data. In: *The International Journal of Human Resource Management* 23 (16), S. 3375–3396.



- Bellmann, Lutz, Olaf Hübler, Wolfgang Meyer und Gesine Stephan (Hg.) (2005): Institutionen, Löhne und Beschäftigung. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- Belot, Michele und Jan van Ours (2004): Does the recent success of some OECD countries in lowering their unemployment rate lie in the clever design of their labour market reforms? In: *Oxford Economic Papers* 56 (4), S. 621–642.
- Bernhard, Sarah, Katrin Hohmeyer, Eva Jozwiak, Susanne Koch, Thomas Kruppe, Gesine Stephan und Joachim Wolff (2008a): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen. In: Joachim Möller und Ulrich Walwei (Hg.): *Handbuch Arbeitsmarkt 2009*. Bielefeld: Bertelsmann, S. 149–202.
- Bernhard, Sarah, Martin Brussig, Hermann Gartner und Gesine Stephan (2008b): Eingliederungszuschüsse für ALG-II-Empfänger - Geförderte haben die besseren Arbeitsmarktchancen (IAB-Kurzbericht, 12/2008).
- Bertola, Giuseppe, Francine Blau und Lawrence Kahn (2002): Labor market institutions and demographic employment patterns (NBER Working Paper, 9043).
- Bertola, Giuseppe, Tito Boeri und Sandrine Cazes (1999): Employment protection and labour market adjustment in OECD countries: Evolving institutions and variable enforcement (ILO Employment and Training Papers, 48).
- Bertola, Giuseppe und Richard Rogerson (1997): Institutions and labor reallocation. In: *European Economic Review* 41 (6), S. 1147–1171.
- Bingley, Paul, Nabanita Datta Gupta und Peder Pedersen (2010): Social Security, Retirement and Employment of the Young in Denmark. In: Jonathan Gruber und David Wise (Hg.): *Social security programs and retirement around the world. The relationship to youth employment*. Chicago, London: University of Chicago Press, S. 99–117.
- Birch Sørensen, Peter (2010): *Swedish tax policy. Recent trends and future challenges*. Stockholm: Fritzes.
- Bispinck, Reinhard (2004): Kontrollierte Dezentralisierung der Tarifpolitik - Eine schwierige Balance. In: *WSI-Mitteilungen* 57 (5), S. 237–245.
- Bispinck, Reinhard und Heiner Dribbusch (2011): Collective bargaining, decentralisation and crisis management in the German metalworking industries since 1990 (WSI Diskussionspapiere, 177).

- Bispinck, Reinhard und Thorsten Schulten (2005): Deutschland vor dem tarifpolitischen Systemwechsel? In: *WSI-Mitteilungen* 58 (8), S. 466–472.
- Björklund, Anders und Richard Freeman (2010): Searching for Optimal Inequality/Incentives. In: Richard Freeman, Brigitta Swedenborg und Robert Topel (Hg.): *Reforming the welfare state. Recovery and beyond in Sweden*. Chicago, London: University of Chicago Press, S. 25–56.
- Blanchard, Olivier (2006): European unemployment: the evolution of facts and ideas. In: *Economic Policy* 21 (January), S. 6–59.
- Blanchard, Olivier (1999): *European Unemployment: The Role of Shocks and Institutions*. Baffi Lecture. Rom.
- Blanchard, Olivier und Jean Tirole (2008): The joint design of unemployment insurance and employment protection: a first pass. In: *Journal of the European Economic Association* 6 (1), S. 45–77.
- Blanchard, Olivier und Justin Wolfers (2000): The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence. In: *The Economic Journal* 110 (March), S. C1-C33.
- Blanchard, Olivier und Lawrence Katz (1996): What we know and do not know about the natural rate of unemployment (NBER Working Paper, 5822).
- Blank, Rebecca (Hg.) (1994): *Social protection versus economic flexibility. Is there a trade-off?* Chicago: University of Chicago Press.
- Blanpain, Roger, Hiroya Nakakubo und Takashi Araki (Hg.) (2010): *Regulation of Fixed-Term Employment Contracts. A comparative overview*. Alphen am Rhein: Kluwer Law International.
- Blau, Francine und Lawrence Kahn (1999): Institutions and Laws in the Labor Market. In: Orley Ashenfelter und David Card (Hg.): *Handbook of labor economics*, 3A. Amsterdam: Elsevier, S. 1399–1461.
- Blos, Kerstin und Helmut Rudolph (2005): *Simulationsrechnungen zum Arbeitslosengeld II: Verlierer, aber auch Gewinner* (IAB Kurzbericht, 17/2005).
- BMAS und IAB (2011): *Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente*. Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Berlin und Nürnberg.

- Boeri, Tito (1999): Enforcement of employment security regulations, on-the-job search and unemployment duration. In: *European Economic Review* 43, S. 65–89.
- Boeri, Tito, Jose Conde-Ruiz und Vincenzo Galasso (2012): The Political Economy of Flexicurity. In: *Journal of the European Economic Association* 10 (4), S. 684–715.
- Boeri, Tito und Herbert Bruecker (2011): Short-time Work Benefits Revisited: Some Lessons from the Great Recession (IZA Discussion Paper, 5635).
- Boeri, Tito und Jan van Ours (2008): The economics of imperfect labor markets. Princeton: Princeton University Press.
- Boeri, Tito, Agar Brugiavani und Lars Calmfors (Hg.) (2001): The role of unions in the twenty-first century. Oxford: Oxford University Press.
- Boje, Thomas (Hg.) (2003): Post-industrial labour markets. Profiles of North America and Scandinavia. London: Routledge.
- Boje, Thomas und Per Kongshøj Madsen (2003): Wage formation, institutions and unemployment. In: Thomas Boje (Hg.): Post-industrial labour markets. Profiles of North America and Scandinavia. London: Routledge, S. 213–238.
- Bonin, Holger, Jan Fries, Michael Maier und Thomas Walter (2010): Vorstudie zur Evaluation von Fördermaßnahmen für Jugendliche im SGB II und SGB III. Endbericht. Berlin.
- Boone, Jan, Abdolkarim Sadrieh und Jan van Ours (2009): Experiments on unemployment benefit sanctions and job search behavior. In: *European Economic Review* 53 (8), S. 937–951.
- Boone, Jan und Jan van Ours (2006): Modeling Financial Incentives to Get the Unemployed Back to Work. In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 162 (2), S. 227–252.
- Boone, Jan und Jan van Ours (2004): Effective Active Labor Market Policies (IZA Discussion Paper, 1335).
- Boone, Jan, Peter Fredriksson, Bertil Holmlund und Jan van Ours (2002): Optimal unemployment insurance with monitoring and sanctions (IFAU Working Paper, 2002:21).
- Booth, Alison (1995): The economics of the trade union. Cambridge: Cambridge University Press.
- Booth, Alison und Jan van Ours (2013): Part-time jobs: what women want? In: *Journal for Population Economics* 26 (1), S. 263–283.

Bosch, Nicole, Anja Deelen und Rob Euwals (2010): Is Part-time Employment Here to Stay? Working Hours of Dutch Women over Successive Generations. In: *LABOUR* 24 (1), S. 35–54.

Bosch, Nicole, Rob Euwals und Clovis Hopman (2011): Flexible contracts and long-term outcomes. In: Frank Cörvers, Rob Euwals und Andries de Grip (Hg.): *Labour Market Flexibility in the Netherlands. The role of contracts and self-employment*. Den Haag: CPB, S. 82–89.

Boss, Alfred (2008): Zur Entwicklung des Anspruchslohns in Deutschland (Kiel Working Papers, 1463).

Bovenberg, Lans, Ton Wilthagen und Sonja Bekker (2008): Flexicurity: Lessons and Proposals from the Netherlands. In: *CESifo DICE Report* 6 (4), S. 9–14.

Boysen-Hogrefe, Jens und Dominik Groll (2010): The German Labour Market Miracle. In: *National Institute Economic Review* No. 214 (1), S. R38-R50.

Boysen-Hogrefe, Jens, Dominik Groll, Wolfgang Lechthaler und Christian Merkl (2010): The Role of Labor Market Institutions in the Great Recession. In: *Applied Economics Quarterly* 61 (Supplement), S. 65–81.

Brändle, Tobias, Wolf Dieter Heinbach und Michael Maier (2011): Tarifliche Öffnung in Deutschland: Ausmaß, Determinanten, Auswirkungen. In: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 44 (1-2), S. 163–172.

Brandt, Nicola, Jean-Marc Burniaux und Romain Duval (2005): Assessing the OECD Jobs Strategy: Past Developments and Reforms. Annexes (OECD Economics Department Working Papers, 429).

Braun, Thorsten (2001): Arbeitsmarktpolitik in Dänemark (FES-Analyse, August 2001).

Bredgaard, Thomas, Flemming Larsen, Per Kongshøj Madsen und Stine Rasmussen (2009a): Flexicurity und atypische Beschäftigung in Dänemark. In: *WSI-Mitteilungen* 62 (1), S. 31–38.

Bredgaard, Thomas, Flemming Larsen, Per Kongshøj Madsen und Stine Rasmussen (2009b): Flexicurity på Dansk (CARMA Research Paper, 2009:2).

Bredgaard, Thomas, Flemming Larsen und Per Kongshøj Madsen (2007): The challenges of identifying flexicurity in action - A case study on Denmark. In: Henning Jørgensen und Per Kongshøj Madsen (Hg.): *Flexicurity and beyond. Finding a new agenda for the European social model*. Kopenhagen: DJØF Publishing, S. 365–390.

- Brenke, Karl, Ulf Rinne und Klaus Zimmermann (2011): Short-Time Work: The German Answer to the Great Recession (IZA Discussion Paper, 5780).
- Broersma, Lourens, Jan Koeman und Coen Teulings (2000): Labour Supply, the natural rate, and the welfare state in the Netherlands: the wrong institutions at the wrong point in time. In: *Oxford Economic Papers* 52 (1), S. 96–118.
- Bruckmeier, Kerstin, Tobias Graf und Helmut Rudolph (2007): Erwerbstätige Leistungsbezieher im SGB II: Aufstocker - bedürftig trotz Arbeit (IAB Kurzbericht, 22/2007).
- Brugiavini, Agar, Bernhard Ebbinghaus, Richard Freeman, Pietro Garibaldi, Bertil Holmlund, Martin Schludi und Thierry Verdier (2001): What Do Unions Do to the Welfare State? In: Tito Boeri, Agar Brugiavini und Lars Calmfors (Hg.): The role of unions in the twenty-first century. Oxford: Oxford University Press, S. 157–291.
- Bruno, Michael und Jeffrey Sachs (1985): Economics of worldwide stagflation. Cambridge: Harvard University Press.
- Bruttel, Oliver (2005): Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung: Erfahrungen aus Australien, den Niederlanden und Großbritannien. In: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 38 (1), S. 7–29.
- Bruttel, Oliver und Els Sol (2006): Work First as a European model? Evidence from Germany and the Netherlands. In: *Policy & Politics* 34 (1), S. 69–89.
- Bundesagentur für Arbeit (2012a): Arbeitsmarkt 2011. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2012b): Arbeitsmarktberichterstattung: Der Arbeitsmarkt in Deutschland. Strukturen der Arbeitslosigkeit; Mai 2012. Online verfügbar unter <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Berichte-Broschueren/Arbeitsmarkt/Generische-Publikationen/Strukturen-der-Arbeitslosigkeit-2012-05.pdf>.
- Bundesagentur für Arbeit (2012c): Arbeitsmarktberichterstattung: Der Arbeitsmarkt in Deutschland. Zeitarbeit in Deutschland - Aktuelle Entwicklungen; Juli 2012. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2011): Weiterentwicklung des Messkonzepts der Unterbeschäftigung. Methodenbericht. Online verfügbar unter <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Grundlagen/Methodenberichte/Arbeitsmarktstatistik/Generische-Publikationen/Methodenbericht-Weiterentwicklung-Messkonzept-Unterbeschaeftigung.pdf>.

Bundesagentur für Arbeit (2010): Arbeitsmarkt 2009. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2005): Der Übergang von der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende. Sonderbericht; August 2005. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2004): Mini- und Midi-Jobs in Deutschland. Sonderbericht; Dezember 2004. Nürnberg.

Bundesanstalt für Arbeit (2002): Arbeitsmarkt 2001. Nürnberg.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013): Mindestlöhne im Sinne des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes. Stand 1. Februar 2013. Online verfügbar unter [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/pr-mindestloehne-aentg-uebersicht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/pr-mindestloehne-aentg-uebersicht.pdf?__blob=publicationFile).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2012a): Fortschrittsreport "Altersgerechte Arbeitswelt". Ausgabe 1: Entwicklung des Arbeitsmarkts für Ältere. Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2012b): Verzeichnis der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge. Stand: 1. Januar 2012. Online verfügbar unter <http://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsrecht/Tarifvertraege/allgemeinverbindliche-tarifvertraege.html>.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011a): Kündigungsschutz. Alles was Sie wissen müssen. Online verfügbar unter [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a163\\_kuendigungsschutz.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a163_kuendigungsschutz.pdf?__blob=publicationFile).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011b): Geringfügige Beschäftigung und Beschäftigung in der Gleitzone. Online verfügbar unter <http://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/a630-geringfuegige-beschaeftigung-und-beschaeftigung-in-der-gleitzone.html>.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011c): Pressemitteilung: Von der Leyen: "Jetzt Menschen in richtige Jobs bringen"; Bundeskabinett beschließt Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt. Online verfügbar unter <http://www.pressrelations.de/new/standard/dereferer.cfm?r=453463>.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hg.) (2007): Wachstumsaspekte der Arbeitsmarktpolitik. Von den Nachbarn lernen. Berlin (Dokumentation).

Bundeszentrale für politische Bildung (2012): Minijobs / geringfügige Beschäftigung. Online verfügbar unter

[http://www.bpb.de/themen/U9RDBG,0,Minijobs\\_geringf%C3%BCgige\\_Besch%EA4ftigung.html](http://www.bpb.de/themen/U9RDBG,0,Minijobs_geringf%C3%BCgige_Besch%EA4ftigung.html).

Burda, Michael und Jennifer Hunt (2011): What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession? (IZA Discussion Paper, 5800).

Burdett, Kenneth und Randall Wright (1989): Unemployment Insurance and Short-Time Compensation: The Effects of Layoffs, Hours per Worker, and Wages. In: *Journal of Political Economy* 97 (6), S. 1479–1496.

Cahuc, Pierre (2011): Det svenska anställningsskyddet. Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2011. Stockholm.

Cahuc, Pierre und Stéphane Carcillo (2011): Is Short-Time Work a Good Method to Keep Unemployment Down? (IZA Discussion Paper, 5430).

Cahuc, Pierre und André Zylberberg (2004): Labor economics. Cambridge: MIT Press.

Caliendo, Marco (2009): Income Support Systems, Labor Market Policies and Labor Supply: The German Experience (IZA Discussion Paper, 4665).

Caliendo, Marco, Jens Hogenacker, Steffen Künn und Frank Wießner (2012a): Gründungszuschuss für Arbeitslose: Bislang solider Nachfolger der früheren Programme (IAB Kurzbericht, 2/2012).

Caliendo, Marco, Jens Hogenacker, Steffen Künn und Frank Wießner (2012b): Alte Idee, neues Programm: Der Gründungszuschuss als Nachfolger von Überbrückungsgeld und Ich-AG. In: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 45 (2), S. 99–123.

Caliendo, Marco, Steffen Künn und Ricarda Schmidl (2011): Fighting Youth Unemployment: The Effects of Active Labor Market Policies (IZA Discussion Paper, 6222).

Caliendo, Marco, Steffen Künn und Frank Wießner (2010): Die Nachhaltigkeit von geförderten Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit: Eine Bilanz nach fünf Jahren. In: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 42 (4), S. 269–291.

Caliendo, Marco und Katharina Wrohlich (2010): Evaluating the German ‘Mini-Job’ reform using a natural experiment. In: *Applied Economics* 42 (19), S. 2475–2489.

Caliendo, Marco, Alexander Kritikos, Viktor Steiner und Frank Wießner (2007): Existenzgründungen: Unterm Strich ein Erfolg (IAB Kurzbericht, 10/2007).

- Caliendo, Marco, Alexander Kritikos und Frank Wießner (2006): Existenzgründungsförderung in Deutschland - Zwischenergebnisse aus der Hartz-Evaluation. In: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 39 (3 - 4), S. 505–531.
- Caliendo, Marco, Reinhard Hujer und Stephan Thomsen (2005): The Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany: A Microeconomic Evaluation (IZA Discussion Paper, 1512).
- Caliendo, Marco und Viktor Steiner (2005): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Bestandsaufnahme und Bewertung der mikroökonomischen Evaluationsergebnisse. In: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 38 (2 - 3), S. 396–418.
- Calmfors, Lars (2012): Sweden - from Macroeconomic Failure to Macroeconomic Success (CESifo Working Paper, 3790).
- Calmfors, Lars (2008): Kris i det svenska avtalssystemet? In: *Ekonomisk Debatt* 36 (1), S. 6–19.
- Calmfors, Lars (1994): Active Labour Market Policy and Unemployment - A Framework for the Analysis of Crucial Design Features (OECD Economic Studies, 22).
- Calmfors, Lars (1993): Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance - A Survey (OECD Economic Studies, 21).
- Calmfors, Lars, Giancarlo Corsetti, Michael Devereux, Seppo Honkapohja, Gilles Saint-Paul, Hans-Werner Sinn, Jan-Egbert Sturm und Xavier Vives (2007): EEAG Report on the European Economy 2007. CESifo Group. München.
- Calmfors, Lars, Anders Forslund und Maria Hemström (2004a): The Effects of Active Labour Market Policies in Sweden: What is the Evidence? In: Jonas Agell, Michael Keen und Alfons Weichenrieder (Hg.): Labor market institutions and public regulation. Cambridge: MIT Press, S. 1–63.
- Calmfors, Lars, Giancarlo Corsetti, Seppo Honkapohja, John Kay, Willi Leibfritz, Gilles Saint-Paul, Hans-Werner Sinn und Xavier Vives (2004b): EEAG Report on the European Economy 2007. CESifo Group. München.
- Calmfors, Lars, Anders Forslund und Maria Hemström (2002): Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences (CESifo Working Paper, 675 (4)).
- Calmfors, Lars, Alison Booth, Michael Burda, Daniele Checchi, Robin Naylor und Jelle Visser (2001): The Future of Collective Bargaining in Europe. In: Tito Boeri, Agar Brugiavani und



- Lars Calmfors (Hg.): *The role of unions in the twenty-first century*. Oxford: Oxford University Press, S. 1–155.
- Calmfors, Lars und Harald Lang (1995): *Macroeconomic Effects of Active Labour Market Programmes in a Union Wage- Setting Model*. In: *The Economic Journal* 105 (May), S. 601–619.
- Calmfors, Lars und John Drifill (1988): *Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance*. In: *Economic Policy* 3 (April), S. 14–61.
- Card, David und Alan Krueger (2000): *Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Reply*. In: *The American Economic Review* 90 (5), S. 1397–1420.
- Card, David und Alan Krueger (1994): *Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania*. In: *The American Economic Review* 84 (4), S. 772–793.
- CBS (2012): *De Nederlandse economie 2011*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Cecchi, Daniele und Claudio Lucifora (2002): *Unions and labour market institutions in Europe*. In: *Economic Policy* 17 (October), S. 363–408.
- Christensen, Björn (2001): *The Determinants of Reservation Wages in Germany - Does a Motivation Gap Exist?* (Kiel Working Papers, 1024).
- Cichorek, Anne, Susanne Koch und Ulrich Walwei (2005): *Arbeitslosengeld II: Erschweren "Zusatzjobs" die Aufnahme einer regulären Beschäftigung?* (IAB Kurzbericht, 8/2005).
- CIETT (2012): *The agency work industry around the world*. Economic Report 2012. International Confederation of Private Employment Agencies. Brüssel.
- Clasen, Jochen und Daniel Clegg (Hg.) (2011): *Regulating the risk of unemployment. National adaptations to post-industrial labour markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Clasen, Jochen und Elke Viebrock (2007): *Voluntary unemployment insurance and trade union membership. Investigating the connections in Denmark and Sweden*. Paper to be presented at 5th International Research Conference on Social Security, Warsaw 5 - 7 March 2007.
- Clasen, Jochen und Elke Viebrock (2006): *Das Genter System der Arbeitslosenversicherung - immer noch gewerkschaftliches Rekrutierungsinstrument oder sozialpolitisches*

- Auslaufmodell? Dänemark und Schweden im Vergleich. In: *Zeitschrift für Sozialreform* 52 (3), S. 351–371.
- Coe, David und Dennis Snower (1997): Policy Complementarities: The Case for Fundamental Labor Market Reform. In: *IMF Staff Papers* 44 (1), S. 1–35.
- Compston, Hugh und Per Kongshøj Madsen (2001): Conceptual innovation and public policy: unemployment and paid leave schemes in Denmark. In: *Journal of European Social Policy* 11 (2), S. 117–132.
- Cörvers, Frank, Rob Euwals und Andries de Grip (2011): Introduction. In: Frank Cörvers, Rob Euwals und Andries de Grip (Hg.): *Labour Market Flexibility in the Netherlands. The role of contracts and self-employment*. Den Haag: CPB, S. 8–17.
- Cörvers, Frank, Rob Euwals und Andries de Grip (Hg.) (2011): *Labour Market Flexibility in the Netherlands. The role of contracts and self-employment*. Den Haag: CPB.
- Crimmann, Andreas, Kerstin Ziegler, Peter Ellguth, Susanne Kohaut und Florian Lehmer (2009a): Forschungsbericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit zum Thema "Arbeitnehmerüberlassung". Endbericht zum 29. Mai 2009. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin.
- Crimmann, Andreas, Joachim Möller, Michael Stops und Ulrich Walwei (2009b): Kurzarbeit: Wann und wie lange lohnt sie sich? In: *IAB Forum* No. 2, S. 104–111.
- Dahl, Christian, Daniel Le Maire und Jakob Munch (2011): Wage Dispersion and Decentralization of Wage Bargaining (IZA Discussion Paper, 6176).
- Danish Ministry of Finance (1999): *The Danish Economy. Medium Term Economic Survey*. March 1999. Kopenhagen.
- Danmarks Statistik (2012): *Statistisk Tiårsoversigt 2012*. Kopenhagen.
- Dansk Arbejdsgiverforening (2012): *Arbejdsmarkedsrapport*. Kopenhagen.
- Dansk Arbejdsgiverforening (2011): *Arbejdsmarkedsrapport*. Kopenhagen.
- Dansk Arbejdsgiverforening (2005): *Arbejdsmarkedsrapport*. Kopenhagen.
- Dansk Arbejdsgiverforening (1998): *Arbejdsmarkedsrapport*. Kopenhagen.
- Danthine, Jean-Pierre und Jennifer Hunt (1994): Wage Bargaining Structure, Employment and Economic Integration. In: *The Economic Journal* 104 (May), S. 528–541.

- Daveri, Francesco und Guido Tabellini (2000): Unemployment, growth and taxation in industrial countries. In: *Economic Policy* 15 (April), S. 49–104.
- Deelen, Anja und Egbert Jongen (2009): Employment Protection. In: Rob Euwals, Ruud de Mooij und Daniel van Vuuren (Hg.): Rethinking retirement. From participation towards allocation. Den Haag: CPB, S. 135–149.
- Deelen, Anja, Egbert Jongen und Sabine Visser (2006): Employment protection legislation. Lessons from theoretical and empirical studies for the Dutch case (CPB document, 135).
- den Butter, Frank (2011): The industrial organisation of economic policy preparation in The Netherlands. In: Justus Lentsch und Peter Weingart (Hg.): The politics of scientific advice. Institutional design for quality assurance. Cambridge: Cambridge University Press, S. 177–214.
- Det Økonomiske Råd (2012): Dansk Økonomi, Efterår 2002. Kopenhagen.
- Det Økonomiske Råd (2011): Dansk Økonomi, Forår 2005. Kopenhagen.
- Det Økonomiske Råd (2007): Dansk Økonomi, Forår 2007. Kopenhagen.
- Det Økonomiske Råd (2005): Dansk Økonomi, Forår 2011. Kopenhagen.
- Det Økonomiske Råd (2002): Dansk Økonomi, Efterår 2012. Kopenhagen.
- Deutsche Bundesbank (2007): Monatsbericht Januar 2007. Frankfurt am Main.
- Deutsche Rentenversicherung (2011): Rentenversicherung in Zeitreihen (DRV Schriften, Band 22, Oktober 2011).
- Dietz, Martin, Michael Stops und Ulrich Walwei (2011): Safeguarding jobs in times of crisis - Lessons from the German experience (ILO Discussion Paper Series, 207).
- Dietz, Martin und Ulrich Walwei (2011): Germany - No Country for Old Workers? In: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 44 (4), S. 363–376.
- Dietz, Martin, Gerrit Müller und Mark Trappmann (2009): Bedarfsgemeinschaften im SGB II – Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben (IAB Kurzbericht, 2/2009).
- Dlugosz, Stephan, Gesine Stephan und Ralf Wilke (2009): Fixing the leak: Unemployment incidence before and after the 2006 reform of unemployment benefits in Germany (IAB Discussion Paper, 25/2009).

- Dolado, Juan, Francis Kramarz, Stephan Machin, Alan Manning, David Margolis und Coen Teulings (1996): The economic impact of minimum wages in Europe. In: *Economic Policy* 11 (October), S. 317–372.
- Dube, Arindrajit, William Lester und Michael Reich (2010): Minimum Wage Effects across State Borders: Estimates Using Contiguous Counties. In: *The Review of Economics and Statistics* 92 (4), S. 945–964.
- Dube, Arindrajit, Suresh Naidu und Michael Reich (2007): The Economic Effects of a Citywide Minimum Wage. In: *Industrial & Labor Relations Review* 60 (4), S. 522–543.
- Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen und Mie Dalskov Piehl (2010): Udviklingen i den faglige organisering: årsager og konsekvenser for den danske model. A-kassernes og fagforeningernes medlemsudvikling og organisationsgrader siden 1994 (LO-dokumentation, 1/2010).
- Due, Jesper und Jørgen Steen Madsen (2008): The Danish Model of Industrial Relations: Erosion or Renewal? In: *Journal of Industrial Relations* 50 (3), S. 513–529.
- Dutch Government (2011): Leaflet Q+A Unemployment insurance. Online verfügbar unter <http://www.government.nl/documents-and-publications/leaflets/2011/10/20/q-a-unemployment-insurance.html>.
- Ebbinghaus, Bernhard und Werner Eichhorst (2009): Germany. In: Paul de Beer und Trudie Schils (Hg.): The labour market triangle. Employment protection, unemployment compensation and activation in Europe. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, S. 119–144.
- Ebbinghaus, Bernhard und Werner Eichhorst (2007): Distribution of responsibility for social security and labour market policy. Country Report: Germany (AIAS Working Paper, 07/52).
- Eichhorst, Werner (2011): The Transition from Work to Retirement (IZA Discussion Paper, 5490).
- Eichhorst, Werner (2006): Beschäftigung Älterer in Deutschland: Der unvollständige Paradigmenwechsel. In: *Zeitschrift für Sozialreform* 52 (1), S. 101–123.
- Eichhorst, Werner und Paul Marx (2011a): Reforming German labour market institutions: A dual path to flexibility. In: *Journal of European Social Policy* 21 (1), S. 73–87.
- Eichhorst, Werner und Paul Marx (2011b): Zur Reform des deutschen Kündigungsschutzes. Gutachten im Auftrag des DIHK (IZA Research Report, 36).

- Eichhorst, Werner, Paul Marx und Eric Thode (2010): Atypische Beschäftigung und Niedriglohnarbeit. Benchmarking Deutschland: Befristete und geringfügige Tätigkeiten, Zeitarbeit und Niedriglohnbeschäftigung (IZA Research Report, 25).
- Eichhorst, Werner, Paul Marx und Eric Thode (2009): Arbeitsmarkt und Beschäftigung in Deutschland 2000–2009. Benchmarking Deutschland: Beschäftigungserfolge bei zunehmender Differenzierung. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Eichhorst, Werner, Otto Kaufmann, Regina Konle-Seidl und Hans-Joachim Reinhard (2008a): Bringing the Jobless into Work? An Introduction to Activation Policies. In: Werner Eichhorst, Otto Kaufmann und Regina Konle-Seidl (Hg.): Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag, S. 1–16.
- Eichhorst, Werner, Michael Feil und Christoph Braun (2008b): What Have We Learned? Assessing Labor Market Institutions and Indicators (IZA Discussion Paper, 3470).
- Eichhorst, Werner, Maria Grienberger-Zingerle und Regina Konle-Seidl (2008c): Activation Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support. In: Werner Eichhorst, Otto Kaufmann und Regina Konle-Seidl (Hg.): Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag, S. 17–67.
- Eichhorst, Werner, Otto Kaufmann und Regina Konle-Seidl (Hg.) (2008): Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.
- Eichhorst, Werner, Regina Konle-Seidl und Britta Lüdecke (2006): Reformen der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitsmarktregulierung. In: Stefan Empter (Hg.): System Arbeitsmarkt. Chancen für eine Reform des Arbeitsrechts. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, S. 142–194.
- Eichhorst, Werner und Regina Konle-Seidl (2005): The Interaction of Labor Market Regulation and Labor Market Policies in Welfare State Reform (IAB Discussion Paper, 19/2005).
- EIRO (2010): Germany: Industrial relations profile. European Industrial Relations Observatory. Online verfügbar unter <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/germany.htm>.

- EIRO (2009): The Netherlands: Industrial relations profile. European Industrial Relations Observatory. Online verfügbar unter <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/netherlands.htm>.
- EIRO (2007): Sweden: Industrial relations profile. European Industrial Relations Observatory. Online verfügbar unter <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/sweden.htm>.
- Ellguth, Peter und Susanne Kohaut (2013): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2012. In: *WSI-Mitteilungen* 66 (4), S. 281–288.
- Ellguth, Peter, Hans-Dieter Gerner und Jens Stegmaier (2012): Wage bargaining in Germany: The role of works councils and opening clauses (IAB Discussion Paper, 5/2012).
- Ellguth, Peter und Susanne Kohaut (2010): Auf der Flucht? Tarifaustritte und die Rolle von Öffnungsklauseln. In: *Industrielle Beziehungen* 17 (4), S. 345–371.
- Elmeskov, Jørgen, John Martin und Stefano Scarpetta (1998): Key lessons for labour market reforms: evidence from OECD countries' experiences. In: *Swedish Economic Policy Review* 5, S. 205–252.
- Elvander, Nils (2002): The New Swedish Regime for Collective Bargaining and Conflict Resolution: A Comparative Perspective. In: *European Journal of Industrial Relations* 8 (2), S. 197–216.
- Emmerich, Knut, Edeltraud Hoffmann und Ulrich Walwei (2000): Beschäftigung von Geringqualifizierten in Dänemark (IAB Werkstattbericht, 3/2000).
- Empter, Stefan (Hg.) (2006): System Arbeitsmarkt. Chancen für eine Reform des Arbeitsrechts. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Erixon, Lennart (2008): The Swedish third way: an assessment of the performance and validity of the Rehn–Meidner model. In: *Cambridge Journal of Economics* 32 (3), S. 367–393.
- Eurofound (2009): Tackling the recession: Employment-related public initiatives in the EU Member States and Norway. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Dublin.
- Europäische Kommission (1999a): Die Regelung der Arbeitsbedingungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Luxemburg: Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Europäische Kommission (1999b): Gezielte Verringerung der Lohnkosten, insbesondere für Arbeitskräfte mit geringer Entlohnung: die niederländische Beurteilung. Online verfügbar unter <http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/de9901.pdf>.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2006): Stellungnahme zum Thema "Flexicurity nach dänischem Muster". ECO/167. Brüssel.

Europäisches Beschäftigungsobservatorium (2009): Bericht vom Frühjahr 2009. Brüssel.

Europäisches Beschäftigungsobservatorium (2001): Bericht vom Frühjahr 2001. Brüssel.

European Central Bank (2012): Euro area labour markets and the crisis. Structural Issues Report, October 2012. Frankfurt am Main.

European Commission (2012a): In-Depth Review for Denmark. Commission Staff Working Document (2012) 153 final. Brüssel.

European Commission (2012b): Statistical Annex of European Economy. Spring 2012. Brüssel.

European Commission (2011): Industrial Relations in Europe 2010. Brüssel.

European Commission (2007): Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security. Brüssel.

European Commission (2006): Employment in Europe 2006. Brüssel.

Eurostat (2012): Monthly minimum wages – country-specific information. Situation as on 1 January 2012. Online verfügbar unter [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_SDDS/Annexes/earn\\_minw\\_esms\\_an6.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/Annexes/earn_minw_esms_an6.pdf).

Eurostat (2007): Mindestlöhne in der EU im Januar 2007: Gesetzliche Mindestlöhne in Euro variieren von eins zu siebzehn in der EU. Pressemitteilung. Online verfügbar unter [www.europa.eu/rapid/press-release\\_STAT-07-85\\_de.pdf](http://www.europa.eu/rapid/press-release_STAT-07-85_de.pdf).

Euwals, Rob, Ruud de Mooij und Daniel van Vuuren (Hg.) (2009): Rethinking retirement. From participation towards allocation. Den Haag: CPB.

Euwals, Rob und Maurice Hogerbrugge (2006): Explaining the growth of part-time employment: Factors of supply and demand. In: *LABOUR* 20 (3), S. 533–557.

Feist, Holger und Ronnie Schöb (1998): Workfare in Germany and the Problem of Vertical Fiscal Externalities. In: *FinanzArchiv* 55 (4), S. 461–480.

- Feldstein, Martin und James Poterba (1984): Unemployment Insurance and Reservation Wages. In: *Journal of Public Economics* 23 (1-2), S. 141–167.
- Fertig, Michael, Lena Jacobi, Jochen Kluge, Sandra Schaffner, Christoph Schmidt, Peter Schumacher, Marcus Tamm, Helmut Apel, Werner Friedrich, Helmut Hägele, Herbert Buscher, Thomas Claus, Michael Burda und Michael Kvasnicka (2006): Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Arbeitspaket 1, Modul 1f. Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik; Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales; Endbericht, Juni 2006. Essen.
- Fertig, Michael, Jochen Kluge und Markus Scheuer (2005): Was hat die Reform der Minijobs bewirkt? Erfahrungen nach einem Jahr. Berlin: Duncker & Humblot.
- Filges, Trine, Mona Larsen und Peder Pedersen (2012): Retirement: Does Individual Unemployment Matter? Evidence from Danish Panel Data 1980-2009 (IZA Discussion Paper, 6538).
- Finansdepartementet (2011): Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas? Rapport från ekonomiska avdelningen på Finansdepartementet. Stockholm.
- Fitzenberger, Bernd (2009): Anmerkungen zur Mindestlohndebatte: Elastizitäten, Strukturparameter und Topf schlagen. In: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 42 (1), S. 85–92.
- Fitzenberger, Bernd, Wolfgang Franz und Oliver Bode (2007): The Philips Curve and NAIRU Revisited: New estimates for Germany (ZEW Discussion Paper, 07-070).
- Fitzenberger, Bernd und Karsten Kohn (2005): Gleicher Lohn für gleiche Arbeit? Zum Zusammenhang zwischen Gewerkschaftsmitgliedschaft und Lohnstruktur in Westdeutschland 1985-1997. In: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 38 (2 - 3), S. 125–146.
- Fitzenberger Bernd und Reinhard Hujer (2002): Stand und Perspektiven der Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland (ZEW Discussion Paper, 02-13).
- Fitzenberger, Bernd und Wolfgang Franz (2000): Der Flächentarifvertrag: Eine kritische Würdigung aus ökonomischer Sicht. In: Wolfgang Franz, Helmut Hesse, Hans Jürgen Ramser und Manfred Stadler (Hg.): *Ökonomische Analyse von Verträgen*. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 191–232.



- Flanagan, Robert (1999): Macroeconomic Performance and Collective Bargaining: An International Perspective. In: *Journal of Economic Literature* 37 (3), S. 1150–1175.
- FORBA (2009): Arbeitszeitverkürzung zur Umverteilung von Arbeit - internationale Beispiele. Bericht an das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt. Wien.
- Forslund, Anders (2009): Labour supply incentives, income support systems and taxes in Sweden (IFAU Working Paper, 2009:30).
- Forslund, Anders (2008): The new system to follow up the unemployed. Statements and Comments. Online verfügbar unter [http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/be08/sweden\\_be08.pdf](http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/be08/sweden_be08.pdf).
- Forslund, Anders und Alan Krueger (2010): Did Active Labour Market Policies Help Sweden Rebound from the Depression of the Early 1990s? In: Richard Freeman, Brigitta Swedenborg und Robert Topel (Hg.): *Reforming the welfare state. Recovery and beyond in Sweden*. Chicago, London: University of Chicago Press, S. 159–187.
- Forslund, Anders und Alan Krueger (1997): An Evaluation of the Active Swedish Labor Market Policy: New and Received Wisdom. In: Richard Freeman, Brigitta Swedenborg und Robert Topel (Hg.): *The Welfare State in Transition. Reforming the Swedish Model*. Chicago: University of Chicago Press, S. 267–298.
- Forslund, Anders und Oskar Nordström Skans (2006): An evaluation of labour market programmes for youth provided by Swedish municipalities (IFAU Working Paper, 2006:6).
- Franz, Wolfgang (2009): *Arbeitsmarktökonomik*. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.
- Franz, Wolfgang (2005): Will the (German) NAIRU Please Stand Up? In: *German Economic Review* 6 (2), S. 131–153.
- Franz, Wolfgang (2000): Neues von der NAIRU? (ZEW Discussion Paper, 00-41).
- Franz, Wolfgang (1982): The Reservation Wage of Unemployed Persons in the Federal Republic of Germany: Theory and Empirical Tests. In: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 102 (1), S. 29–51.
- Franz, Wolfgang, Nicole Guertzgen, Stefanie Schubert und Markus Clauss (2007): Reformen im Niedriglohnsektor - eine integrierte SGE-Mikrosimulationsstudie der Arbeitsangebots- und Beschäftigungseffekte (ZEW Discussion Paper, 07-085).

Franz, Wolfgang, Helmut Hesse, Hans Jürgen Ramser und Manfred Stadler (Hg.) (2000): *Ökonomische Analyse von Verträgen*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Fredriksson, Peter und Robert Topel (2010): Wage Determination and Employment in Sweden since the early 1990s – Wage Formation in a New Setting. In: Richard Freeman, Brigitta Swedenborg und Robert Topel (Hg.): *Reforming the welfare state. Recovery and beyond in Sweden*. Chicago, London: University of Chicago Press, S. 83–126.

Fredriksson, Peter und Bertil Holmlund (2006): Improving Incentives in Unemployment Insurance: A Review of Recent Research. In: *Journal of Economic Surveys* 20 (3), S. 357–386.

Freeman, Richard (2005): *Labour Market Institutions without Binders: The Debate over Flexibility and Labour Market Performance* (NBER Working Paper, 11286).

Freeman, Richard (1998): War of the models: Which labour market institutions for the 21st century? In: *Labour Economics* 5 (1), S. 1–24.

Freeman, Richard, Brigitta Swedenborg und Robert Topel (Hg.) (2010): *Reforming the welfare state. Recovery and beyond in Sweden*. Chicago, London: University of Chicago Press.

Freeman, Richard, Brigitta Swedenborg und Robert Topel (Hg.) (1997): *The Welfare State in Transition. Reforming the Swedish Model*. Chicago: University of Chicago Press.

Fromm, Sabine und Cornelia Sproß (2008): *Die Aktivierung erwerbsfähiger Hilfeempfänger: Programme, Teilnehmer, Effekte im internationalen Vergleich* (IAB-Forschungsbericht, 1/2008).

Fuchs, Johann, Markus Hummel, Sabine Klinger, Eugen Spitznagel, Susanne Wanger und Gerd Zika (2010): *Prognose 2010/2011: Der Arbeitsmarkt schließt an den vorherigen Aufschwung an* (IAB-Kurzbericht, 18/2010).

Gaard, Søren und Mads Kieler (2005): *Two decades of structural reform in Denmark: a review* (Finansministeriet Working Paper, 16/2005).

Gabler (2013): Definition "Arbeitslosigkeit". Gabler Wirtschaftslexikon. Online verfügbar unter <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/arbeitslosigkeit.html>.

Garibaldi, Pietro und Paulo Mauro (2002): Anatomy of Employment Growth. In: *Economic Policy* 17 (April), S. 67–113.

Gartner, Hermann und Sabine Klinger (2010): Verbesserte Institutionen für den Arbeitsmarkt in der Wirtschaftskrise. In: *Wirtschaftsdienst* 90 (11), S. 728–734.

Gautier, Pieter, Paul Muller, Bas van der Klaauw, Michael Rosholm und Michael Svarer (2012): Estimating Equilibrium Effects of Job Search Assistance (IZA Discussion Paper, 6748).

Gautier, Pieter und Bas van der Klaauw (2009): Institutions and labor market outcomes in the Netherlands (IFAU Working Paper, 2009:28).

Geerdsen, Lars (2006): Is there a Threat Effect of Labour Market Programmes? A Study of ALMP in the Danish UI System. In: *The Economic Journal* 116 (July), S. 738–750.

Geerdsen, Peter und Lars Geerdsen (2006): Frå Aktivering til Beskæftigelse. En Gennemgang af Aktiveringsindsatsen i det Danske Dagpengesystem (Socialforskningsinstituttet Rapport, 06:20).

Gerlach, Knut und Wolfgang Meyer (1995): Tarifverhandlungssysteme, Lohnhöhe und Beschäftigung. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 28 (3), S. 383–390.

Gesamtmetall (2013): Der Arbeitgeberband Gesamtmetall. Online verfügbar unter [http://www.gesamtmetall.de/gesamtmetall/meonline.nsf/id/DE\\_Verband](http://www.gesamtmetall.de/gesamtmetall/meonline.nsf/id/DE_Verband).

Giersch, Herbert (1985): Euroclerosis (Kieler Diskussionsbeiträge, 112).

Goebel, Jan und Maria Richter (2007): Nach der Einführung von Arbeitslosengeld II: Deutlich mehr Verlierer als Gewinner unter den Hilfeempfängern. In: *DIW-Wochenbericht* 74 (50), S. 753–761.

Gorter, Cees und Guyonne Kalb (1996): Estimating the Effect of Counseling and Monitoring the Unemployed Using a Job Search Model. In: *The Journal of Human Resources* 31 (3), S. 590–610.

Gottfries, Nils (2011): Fungerar den svenska lönebildning? Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2011. Stockholm.

Gottschall, Karin und Birgit Pfau-Effinger (Hg.) (2002): Zukunft der Arbeit und Geschlecht. Diskurse, Entwicklungspfade und Reformoptionen im internationalen Vergleich. Opladen: Leske + Budrich.

Goul Andersen, Jørgen (2011a): Denmark: ambiguous modernization of an inclusive unemployment protection system. In: Jochen Clasen und Daniel Clegg (Hg.): *Regulating the*

risk of unemployment. National adaptations to post-industrial labour markets in Europe. Oxford: Oxford University Press, S. 187–207.

Goul Andersen, Jørgen (2011b): Ageing and welfare reform in the Nordic Countries, 1990-2010. Multipillar pensions and "Activation" of Social and Labour Market Policies. Working paper presented at Sino-Nordic Welfare Seminar, Fudan University, Shanghai, 9.-11. October 2011.

Graaf-Zijl, Marloes de, Gerard van den Berg und Arjan Heyma (2011): Stepping stones for the unemployed: the effect of temporary jobs on the duration until (regular) work. In: *Journal of Population Economics* 24 (1), S. 107–139.

Grimm, Detlef und Martin Brock (2004): Praxis der Arbeitnehmerüberlassung. Bonn: Deutscher Anwalt-Verlag.

Grubb, David (2000): Eligibility Criteria for Unemployment Benefits (OECD Economic Studies, 31).

Gruber, Jonathan und David Wise (Hg.) (2010): Social security programs and retirement around the world. The relationship to youth employment. Chicago, London: University of Chicago Press.

Guichard, Stéphanie und Elena Rusticelli (2011): Reassessing the NAIRUs after the Crisis (OECD Economics Department Working Papers, 918).

Hagen, Tobias und Viktor Steiner (2000): Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit. Analysen und Handlungsempfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik. Baden-Baden: Nomos.

Hall, Robert (1995): Lost Jobs. In: *Brookings Papers on Economic Activity* 26 (1), S. 221–274.

Harbo Hansen, Niels-Jakob (2011): Limiting Long-Term Unemployment and Non-Participation in Sweden (OECD Economics Department Working Papers, 842).

Harkman, Anders (2002): Vilka motiv styr deltagandet i arbetsmarknadspolitiska program? (IFAU Rapport, 2002:9).

Hartog, Joop (2000): The Dutch Way. From Through to Top into Decades. Internationale Arbeitsmarktkonferenz. Hannover, 05.09.2000.

Hartog, Joop (1999): Wither Dutch Corporatism? Two Decades of Employment Policies and Welfare Reforms. In: *Scottish Journal of Political Economy* 46 (4), S. 458–487.

- Hartog, Joop, Edwin Leuven und Coen Teulings (2002): Wages and the bargaining regime in a corporatist setting: the Netherlands. In: *European Journal of Political Economy* 18 (2), S. 317–331.
- Hassel, Anke (2002): The Erosion Continues: Reply. In: *British Journal of Industrial Relations* 40 (2), S. 309–317.
- Hassel, Anke (1999): The Erosion of the German System of Industrial Relations. In: *British Journal of Industrial Relations* 37 (3), S. 483–505.
- Hasselbalch, Ole (2005): Labour law in Denmark. Alphen am Rhein: Kluwer Law International.
- Hassink, Wolter (2000): Job destruction through quits or layoffs? In: *Applied Economics Letters* 7 (1), S. 45–47.
- Hassink, Wolter, Jan van Ours und Geert Ridder (1997): Dismissal Through Disability. In: *The Economist* 145 (1), S. 29–46.
- Hassler, John (2010): Sweden in past, current and future economic crises. Report for the OECD Economics Department. Stockholm.
- Heckman, James, Robert LaLonde und Jeffrey Smith (1999): The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs. In: Orley Ashenfelter und David Card (Hg.): *Handbook of labor economics*, Bd. 3. Amsterdam: Elsevier, S. 1865–2097.
- Heyer, Gerd, Susanne Koch, Gesine Stephan und Joachim Wolff (2012): Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011. In: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 45 (1), S. 41–62.
- Hijzen, Alexander und Danielle Venn (2011): The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession (OECD Social Employment and Migration Working Papers, 115).
- Hohendanner, Christian (2010): Befristete Arbeitsverträge zwischen Auf- und Abschwung: Unsichere Zeiten, unsichere Verträge? (IAB-Kurzbericht, 14/2010).
- Hohendanner, Christian (2009): Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung: Eine Analyse potenzieller Substitutionseffekte mit Daten des IAB-Betriebspanels (IAB Discussion Paper, 24/2009).
- Hohmeyer, Katrin und Joachim Wolff (2012): Arbeitsgelegenheiten im SGB II - Zwei Varianten mit unterschiedlicher Wirkung (IAB-Kurzbericht, 9/2012).

- Hohmeyer, Katrin und Joachim Wolff (2010): Direct job creation in Germany revisited: Is it effective for welfare recipients and does it matter whether participants receive a wage? (IAB Discussion Paper, 21/2010).
- Hohmeyer, Katrin (2009): Effectiveness of One-Euro-Jobs: Do programme characteristics matter? (IAB Discussion Paper, 20/2009).
- Holmlund, Bertil (2009): The Swedish unemployment experience. In: *Oxford Review of Economic Policy* 25 (1), S. 109–125.
- Holmlund, Bertil (1998): Unemployment Insurance in Theory and Practice. In: *Scandinavian Journal of Economics* 100 (1), S. 113–141.
- Holmlund, Bertil und Donald Storrie (2002): Temporary Work in Turbulent Times: The Swedish Experience. In: *The Economic Journal* 112 (June), S. F245-F269.
- Holmlund, Bertil und Per Lundborg (1999): Wage bargaining, union membership, and the organization of unemployment insurance. In: *Labour Economics* 6 (3), S. 397–415.
- Holmlund, Bertil und Per Lundborg (1989): Unemployment insurance schemes for reducing the natural rate of unemployment. In: *Journal of Public Economics* 38 (1), S. 1–15.
- Holmlund, Bertil und Per Lundborg (1988): Unemployment Insurance and Union Wage Setting. In: *The Scandinavian Journal of Economics* 90 (2), S. 161–172.
- Hoogenboom, Marcel (2011): The Netherlands: two tiers for all. In: Jochen Clasen und Daniel Clegg (Hg.): *Regulating the risk of unemployment. National adaptations to post-industrial labour markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press, S. 75–99.
- Houwing, Hester (2010): *A Dutch approach to Flexicurity? Negotiated change in the organization of temporary work* (University of Amsterdam; Doctoral Thesis).
- Howell, David (Hg.) (2005): *Fighting unemployment. The limits of free market orthodoxy*. Oxford: Oxford University Press.
- Howell, David und Miriam Rehm (2009): Unemployment compensation and high European unemployment: a reassessment with new benefit indicators. In: *Oxford Review of Economic Policy* 25 (1), S. 60–93.
- Howell, David, Dean Baker, Andrew Glyn und John Schmitt (2007): Are Protective Labor Market Institutions at the Root of Unemployment? A Critical Review of the Evidence. In: *Capitalism and Society* 2 (1), S. 1–71.

IAF (2012): Aktuelle medlemsavgifter i arbetslöshetskassorna. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen. Online verfügbar unter <http://www.iaf.se/Fakta/Avgifter-i-arbetsloshetskassorna/>.

IAF (2009a): Arbetslöshetskassornas avgifter. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen. Online verfügbar unter <http://www.iaf.se/Fakta/Finansieringen-av-arbetsloshetsforsakringen>.

IAF (2009b): Medlemsavgift per månad i arbetslöshetskassorna 2009-08-01. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen. Online verfügbar unter <http://www.iaf.se/Fakta/Avgifter-i-arbetsloshetskassorna/>.

Ilsoe, Anna, Jørgen Steen Madsen und Jesper Due (2007): Impacts of Decentralisation – Erosion or Renewal? The Decisive Link between Workplace Representation and Company Size in German and Danish Industrial Relations. In: *Industrielle Beziehungen* 14 (3), S. 201–222.

IMF (2008): Denmark: Selected Issues. International Monetary Fund (IMF Country Report 08/380).

IMF (2003): World Economic Outlook. Growth and Institutions. April 2003. International Monetary Fund. Washington D.C.

Jacobi, Lena und Jochen Kluge (2007): Before and after the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany. In: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 40 (1), S. 45–64.

Jaenichen, Ursula (2005): Lohnkostenzuschüsse und individuelle Beschäftigungschancen. In: Lutz Bellmann, Olaf Hübler, Wolfgang Meyer und Gesine Stephan (Hg.): *Institutionen, Löhne und Beschäftigung*. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit, S. 137–156.

Jaenichen, Ursula (2002): Lohnkostenzuschüsse und individuelle Arbeitslosigkeit. Analysen auf der Grundlage kombinierter Erhebungs- und Prozessdaten unter Anwendung von Propensity Score Matching. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 35 (3), S. 327–351.

Jaenichen, Ursula und Gesine Stephan (2011): The effectiveness of targeted wage subsidies for hard-to-place workers. In: *Applied Economics* 43 (10), S. 1209–1225.

Jahn, Elke (2005): Wie wirkt der Kündigungsschutz? In: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 38 (2 - 3), S. 284–304.

- Jansson, Fredrik (2002): Rehires and Unemployment Duration in the Swedish Labour Market - New Evidence of Temporary Layoffs. In: *LABOUR* 16 (2), S. 311–345.
- Jensen, Per (2002): Die dänischen Freistellungsmodelle und ihre Gleichstellungsdimensionen. In: Karin Gottschall und Birgit Pfau-Effinger (Hg.): *Zukunft der Arbeit und Geschlecht. Diskurse, Entwicklungspfade und Reformoptionen im internationalen Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich, S. 267–280.
- Jensen, Peter, Michael Rosholm und Michael Svarer (2003): The response of youth unemployment to benefits, incentives, and sanctions. In: *European Journal of Political Economy* 19 (2), S. 301–316.
- Jespersen, Svend, Jakob Munch und Lars Skipper (2008): Costs and benefits of Danish active labour market programmes. In: *Labour Economics* 15 (5), S. 859–884.
- Jochem, Sven (2003): Nordic corporatism and welfare state reforms. Denmark and Sweden compared. In: Frans van Waarden und Gerhard Lehmbruch (Hg.): *Renegotiating the welfare state. Flexible adjustment through corporatist concertation*. London: Routledge, S. 114–141.
- Jochem, Sven und Nico Siegel (Hg.) (2003): *Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Das Modell Deutschland im Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Johansson, Kerstin (2002): Do labour market programs affect labour force participation? (IFAU Working Paper, 2002:3).
- Jong, Philip de (2008): Recent changes in Dutch disability policy (APE Working Paper).
- Jong, Philip de, Maarten Lindeboom und Bas van der Klaauw (2011): Screening Disability Insurance Applications. In: *Journal of the European Economic Association* 9 (1), S. 106–129.
- Jørgensen, Carsten (2011): Work-sharing saves jobs. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Online verfügbar unter <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2010/03/articles/dk1003021i.htm>.
- Jørgensen, Carsten (2010): Innovative concession agreement in manufacturing sector. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Online verfügbar unter <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2010/03/articles/dk1003011i.htm>.
- Jørgensen, Carsten (2009): Economic crisis leads to extensive use of work-sharing. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Online verfügbar unter <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2009/03/articles/dk0903021i.htm>.



- Jørgensen, Carsten und Franz Traxler (2007): Denmark. In: Franz Traxler und Gerhard Huemer (Hg.): Handbook of business interest associations, firm size and governance. A comparative analytical approach. London, New York: Routledge, S. 85–106.
- Jørgensen, Henning (2002): Consensus, cooperation and conflict. The policy making process in Denmark. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Jørgensen, Henning und Per Kongshøj Madsen (Hg.) (2007): Flexicurity and beyond. Finding a new agenda for the European social model. Kopenhagen: DJØF Publishing.
- Katz, Lawrence und Bruce Meyer (1990): The Impact of the Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment. In: *Journal of Public Economics* 41 (1), S. 45–72.
- Kauppinen, Timo (Hg.) (1998): The impact of EMU on industrial relations in European Union. Helsinki: Finnish Industrial Relations Association.
- Kettner, Anja und Martina Rebien (2007): Hartz-IV-Reform: Impulse für den Arbeitsmarkt (IAB Kurzbericht, 19/2007).
- Kjellberg, Anders (2011): The Decline in Swedish Union Density since 2007. In: *Nordic Journal of Working Life Studies* 1 (1), S. 67–93.
- Kluge, Jochen (2010): The effectiveness of European active labor market programs. In: *Labour Economics* 17 (6), S. 904–918.
- Kluge, Jochen, David Card, Michael Fertig, Marek Góra, Lena Jacobi, Peter Jensen, Bas van der Klaauw, Reelika Leetmaa, Leonhard Nima, Eleonora Patacchini und Sandra Schaffner (2007): Active Labor Market Policies in Europe. Performance and Perspectives. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.
- Kluge, Jochen und Christoph Schmidt (2002): Can training and employment subsidies combat European unemployment? In: *Economic Policy* 17 (2), S. 409–448.
- Knabe, Andreas (2003): Die Hartzschen Mini-Jobs - Eine Chance für Arbeitslose? In: *Wirtschaftsdienst* 83 (4), S. 245–250.
- Knabe, Andreas und Ronnie Schöb (2009): Minimum Wage Incidence: The Case for Germany. In: *FinanzArchiv* 65 (4), S. 403–441.
- Knegt, Robert und Frank Tros (2007): Ontslagkosten van werkgevers. Rapport uitgebracht aan de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Economische Zaken en van Financiën. Hugo Sinzheimer Instituut. Amsterdam.

- Knudsen, Herman (1998): Danish Industrial Relations and EMU: a Silent Issue. In: Timo Kauppinen (Hg.): The impact of EMU on industrial relations in European Union. Helsinki: Finnish Industrial Relations Association, S. 40–50.
- Knuth, Matthias, Oliver Schweer und Sabine Siemes (2004): Drei Menüs - und kein Rezept? Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Großbritannien, in den Niederlanden und in Dänemark. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Knyphausen-Aufseß, Dodo zu, René Linke und Petra Nikol (2010): Die deutschen Gewerkschaften: Ein Review der aktuellen Forschungsliteratur. In: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft* 80 (5), S. 561–609.
- Koch, Susanne, Peter Kupka und Joß Steinke (2009): Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe. Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende. Bielefeld: Bertelsmann.
- Koch, Susanne, Gesine Stephan und Ulrich Walwei (2005): Workfare: Möglichkeiten und Grenzen (IAB Discussion Paper, 17/2005).
- Kohaut, Susanne und Claus Schnabel (2007): Tarifliche Öffnungsklauseln - Verbreitung, Inanspruchnahme und Bedeutung. In: *Sozialer Fortschritt* 56 (2), S. 33–40.
- Köhler, Peter (2007): Kündigungs- und Arbeitslosenversicherungsrecht als Teil aktivierender Arbeitsmarktpolitik in Schweden. In: *Zeitschrift für Europäisches Sozial- und Arbeitsrecht* 6 (10), S. 399–409.
- Köhler, Peter, Katharina Thorén und Rickard Ulmestig (2008): Activation Policies in Sweden: "Something Old, Something New, Something Borrowed and Something Blue". In: Werner Eichhorst, Otto Kaufmann und Regina Konle-Seidl (Hg.): Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag, S. 257–296.
- Kolm, Ann-Sofie und Edward Lazear (2010): Policies Affecting Work Patterns and Labour Income for Women. In: Richard Freeman, Brigitta Swedenborg und Robert Topel (Hg.): Reforming the welfare state. Recovery and beyond in Sweden. Chicago, London: University of Chicago Press, S. 57–81.
- Koning, Jaap de, Richard Layard, Stephen Nickell und Niels Westergård-Nielsen (2004): Policies for full employment. Department for Work and Pensions. London.
- Koning, Pierre (2004): Estimating the impact of experience rating on the inflow into disability insurance in the Netherlands (CPB Discussion Paper, 37).

- Konjunkturinstitutet (2012a): Lönebildningsrapporten 2012. Stockholm.
- Konjunkturinstitutet (2012b): Kollektivavtal och arbetsmarknad: Minimilöner och flyktinginvandras arbetsmarknadssituation. Specialstudier 17/2012. Stockholm.
- Konjunkturinstitutet (2011): The NIER's Assessment of Equilibrium Unemployment. Special analysis (The Swedish Economy, December 2011). Stockholm.
- Konle-Seidl, Regina (2008): Changes in the governance of employment services in Germany since 2003 (IAB Discussion Paper, 10/2008).
- Konle-Seidl, Regina (2005): Lessons learned - Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik (IAB Forschungsbericht, 9/2005).
- Kristensen, Kamilla, Johane Dinesen Riishøj und Jonas Sørensen (2010): Manufactured Exports and Wage Competitiveness (Danmarks Nationalbank Monetary Review, 1st Quarter 2010, S. 43-50).
- Kröger, Martin und Ulrich van Suntum (2000): Mit aktiver Arbeitsmarktpolitik aus der Beschäftigungsmisere? Ansätze und Erfahrungen in Großbritannien, Dänemark, Schweden und Deutschland. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Kullander, Mats und David Björnberg (2011): Unions and opposition criticise government's active labour market policy. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Online verfügbar unter <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/03/articles/se1103019i.htm>.
- Kullander, Mats und Jon Halling (2012): New short-time working model. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Online verfügbar unter <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2012/03/articles/se1203019i.htm>.
- Kvist, Jon, Lisbeth Pedersen und Peter Köhler (2008): Making All Persons Work: Modern Danish Labour Market Policies. In: Werner Eichhorst, Otto Kaufmann und Regina Konle-Seidl (Hg.): Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag, S. 221–256.
- Kvist, Jon und Lisbeth Pedersen (2007): Danish Labour Market Activation Policies. In: *National Institute Economic Review* 202 (1), S. 99–112.
- Labour Foundation (2008): We do what we can together. 2008 Autumn Consultations Tripartite Declaration. Den Haag.

- Lalive, Rafael, Jan van Ours und Jochen Zweimüller (2006): How Changes in Financial Incentives Affect the Duration of Unemployment. In: *Review of Economic Studies* 73, S. 1009–1038.
- Lalive, Rafael, Jan van Ours und Jochen Zweimüller (2005): The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment. In: *Journal of European Economic Association* 3 (6), S. 1386–1417.
- Larsen, Mona und Peder Pedersen (2005): Pathways to Early Retirement in Denmark, 1984–2000 (IZA Discussion Paper, 1575).
- Lassche Advocaten (2012): Arbeitsrecht in den Niederlanden. Beendigung des Arbeitsverhältnisses. Online verfügbar unter <http://www.lassche-anwalt-in-holland.de/de/arbeitsrecht2.html>.
- Layard, Richard (2005): Happiness. Lessons from a new science. London: Allen Lane.
- Layard, Richard, Stephen Nickell und Richard Jackman (2009): Unemployment. Macroeconomic performance and the labour market. Oxford: Oxford University Press.
- Layard, Richard, Stephen Nickell und Richard Jackman (1991): Unemployment. Macroeconomic performance and the labour market. Oxford: Oxford University Press.
- Lehmer, Florian und Kerstin Ziegler (2010): Brückenfunktion der Leiharbeit: Zumindest ein schmaler Steg (IAB Kurzbericht, 13/2010).
- Lentsch, Justus und Peter Weingart (Hg.) (2011): The politics of scientific advice. Institutional design for quality assurance. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lesch, Hagen (2010): Das Verhältnis zwischen Arbeitgeber-, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften. In: Wolfgang Schroeder und Bernhard Weißels (Hg.): Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 236–259.
- Lind, Jens (1998): Der Sozialpakt in Dänemark zwischen Kooperation und Wettbewerb. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 49 (10), S. 669–678.
- Lindbeck, Assar (1997): The Swedish Experiment. In: *Journal of Economic Literature* 35 (September), S. 1273–1319.
- Lindbeck, Assar und Dennis Snower (1988): The insider outsider theory of employment and unemployment. Cambridge: MIT Press.

Lindblad, Hans und Peter Sellin (2003): The Equilibrium Rate of Unemployment and the Real Exchange Rate: An Unobserved Components System Approach (Sveriges Riksbank Working Paper Series, 152).

Lismoen, Havard (2006): Regulierung von Niedriglöhnen in Skandinavien. In: Thorsten Schulten (Hg.): Mindestlöhne in Europa. Hamburg: VSA-Verlag, S. 205–224.

Ljungqvist, Lars und Thomas Sargent (1995): The Swedish unemployment experience. In: *European Economic Review* 39 (5), S. 1043–1070.

Ljungqvist, Lars und Thomas Sargent (1998): The European Unemployment Dilemma. In: *Journal of Political Economy* 106 (3), S. 514–550.

Logeay, Camille (2003): Arbeitsmarktinstitutionen und Arbeitslosigkeit: Stand der wissenschaftlichen Diskussion. In: *Wochenbericht des DIW Berlin* 70 (22), S. 354–360.

Lovén, Karolin (2009): Agreement on temporary layoffs reached in manufacturing. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Online verfügbar unter <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2009/03/articles/se0903019i.htm>.

Low Pay Commission (2012): National minimum wage. Low Pay Commission report 2012. London: Stationery Office.

Lundgren, Bo (2006): Recent development in unemployment insurance in Sweden. International Social Security Association International Experts Workshop of the ISSA Technical Commission on Unemployment Insurance and Employment Maintenance; 10. - 11. April 2006, Brüssel.

Madsen, Per Kongshøj (2011): European Employment Observatory Review: Adapting unemployment benefit systems to the economic cycle 2011. Denmark. Online verfügbar unter <http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reviews/Denmark-UBRvw2011.pdf>.

Madsen, Per Kongshøj (2009): Denmark. In: Paul de Beer und Trudie Schils (Hg.): The labour market triangle. Employment protection, unemployment compensation and activation in Europe. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, S. 44–69.

Madsen, Per Kongshøj (2007a): Distribution of Responsibility for Social Security and Labour Market Policy: Denmark (AIAS Working Paper, 07/51).

Madsen, Per Kongshøj (2007b): Dänemark - Arbeitsmarktinstitutionen und Beschäftigungsergebnisse. In: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hg.):

Wachstumsaspekte der Arbeitsmarktpolitik. Von den Nachbarn lernen. Berlin (Dokumentation), S. 59–88.

Madsen, Per Kongshøj (2007c): Flexicurity - Towards a Set of Common Principles? In: *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 23 (4), S. 525–542.

Madsen, Per Kongshøj (1999): Denmark: Flexibility, security and labour market success (ILO Employment and Training Papers, 53).

Madsen, Per Kongshøj (1998): Working time policy and paid leave arrangements: the Danish experience in the 1990s. In: *Transfer: European Review of Labour and Research* 4 (4), S. 692–714.

Manning, Alan (2003): The real thin theory: monopsony in modern labour markets. In: *Labour Economics* 10 (2), S. 105–131.

Marthin, Georg (2012): Measuring Mismatch in the Swedish Labour Market. Rapport till Finanspolitiska rådet 2012/3.

Martin, John und David Grubb (2001): What works and for whom: a review of OECD countries' experience with active labour market policies (IFAU Working Paper, 2001:14).

McDonald, Ian und Robert Solow (1981): Wage Bargaining and Employment. In: *American Economic Review* 71 (5), S. 896–908.

Medlingsinstitutet (2012): Avtalsrörelsen och lönebildningen 2011. Medlingsinstitutets årsrapport. Stockholm.

Medlingsinstitutet (2002): Avtalsrörelsen och lönebildningen 2001. Medlingsinstitutets årsrapport. Stockholm.

Meyer, Bruce (1990): Unemployment Insurance and Unemployment Spells. In: *Econometrica* 58 (4), S. 757–782.

MISSOC (2012): Soziale Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, im Europäischen Wirtschaftsraum und in der Schweiz. Vergleichende Tabellen. Online verfügbar unter

[http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch\\_de.jsp](http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch_de.jsp).

- Moffitt, Robert (1985): Unemployment Insurance and the Distribution of Unemployment Spells. In: *Journal of Econometrics* 28 (1), S. 85–101.
- Möller, Joachim (2010): The German labor market response in the world recession - demystifying a miracle. In: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 42 (4), S. 325–336.
- Möller, Joachim (2006): Ein zweiter Blick auf den Mindestlohn – Zur Bewertung der Arbeitsmarktpolitik der Großen Koalition aus wissenschaftlicher Sicht. In: *ifo Schnelldienst* 59 (7), S. 17–20.
- Möller, Joachim und Ulrich Walwei (Hg.) (2008): *Handbuch Arbeitsmarkt 2009*. Bielefeld: Bertelsmann.
- Mooij, Ruud de (2006): *Reinventing the welfare state*. Den Haag: CPB.
- Mooij, Ruud de (2004): *Towards efficient unemployment insurance in the Netherlands* (CPB Memorandum, 100).
- Mühlau, Peter und Wiemer Salverda (2000): Employment Effects of Low-Wage Subsidies: The Case of "SPAK" in the Netherlands. In: Wiemer Salverda, Claudio Lucifora und Brian Nolan (Hg.): *Policy measures for low-wage employment in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, S. 67–92.
- Müller, Kai-Uwe und Viktor Steiner (2008): *Imposed Benefit Sanctions and the Unemployment-to-Employment Transition: The German Experience* (IZA Discussion Paper, 3483).
- Müller, Kai-Uwe und Frank Oschmiansky (2006): *Die Sanktionspolitik der Arbeitsagenturen nach den "Hartz"-Reformen. Analyse der Wirkungen des "Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt"* (WZB Discussion Paper, SP I 2006-116).
- Neumark, David, Ian Salas und William Wascher (2013): *Revisiting the Minimum Wage-Employment Debate: Throwing Out the Baby with the Bathwater?* (IZA Discussion Paper, 7166).
- Neumark, David und William Wascher (2010): *Minimum wages*. Cambridge: MIT Press.
- Neumark, David und William Wascher (2007): *Minimum Wages and Employment*. Bonn (IZA Discussion Paper, 2570).
- Neumark, David und William Wascher (2000): *Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Comment*. In: *American Economic Review* 90 (5), S. 1362–1396.

- Nickell, Stephen, Luca Nunziata und Wolfgang Ochel (2005): Unemployment in the OECD since the 1960s. What do we know? In: *The Economic Journal* 115 (January), S. 1–27.
- Nickell, Stephen, Luca Nunziata, Wolfgang Ochel und Glenda Quintini (2002): The Beveridge Curve, Unemployment and Wages in the OECD from the 1960s to the 1990s (CEP Working Paper, 0502).
- Nickell, Stephen und Jan van Ours (2000): The Netherlands and the United Kingdom: A European Unemployment Miracle? In: *Economic Policy* 15 (April), S. 135–180.
- Nickell, Stephen und Richard Layard (1999): Labor Market Institutions and Economic Performance. In: Orley Ashenfelter und David Card (Hg.): *Handbook of labor economics*, 3C. Amsterdam: Elsevier, S. 3029–3084.
- Nickell, Stephen und Martyn Andrews (1983): Unions, Real Wages and Employment in Britain 1951-79. In: *Oxford Economic Papers* 35 (Supplement November), S. 183–206.
- Ochel, Wolfgang (2009): Niederlande: Ein neuer Weg zu mehr Flexicurity. In: *ifo Schnelldienst* 62 (1), S. 58–61.
- Ochel, Wolfgang (2005): Dezentralisierung der Lohnverhandlungen in Deutschland - ein Weg zu mehr Beschäftigung? In: *ifo Schnelldienst* 58 (5), S. 7–18.
- OECD (2012a): *Employment Outlook*. Paris.
- OECD (2012b): *Economic Surveys: Sweden*. Paris.
- OECD (2012c): *Benefits and Wages. Country Chapter Sweden*. Online verfügbar unter [www.oecd.org/els/social/workincentives](http://www.oecd.org/els/social/workincentives).
- OECD (2012d): *Economic Surveys: Netherlands*. Paris.
- OECD (2011a): *Employment Outlook*. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris.
- OECD (2011b): *Economic Surveys: Sweden*. Paris.
- OECD (2010a): *Employment Outlook*. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris.
- OECD (2010b): *Labour markets and the crisis (OECD Economic Department Working Paper, 756)*.
- OECD (2010c): *Economic Surveys: Netherlands*. Paris.



OECD (2009a): Employment Outlook. Paris.

OECD (2009b): Detailed Description of Employment Protection in OECD and Selected Non-OECD-Countries, 2008. Online verfügbar unter <http://www.oecd.org/els/emp/42740165.pdf>.

OECD (2009c): *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers*. Sweden: Will the Recent Reforms Make it? Paris.

OECD (2008a): *Economic Surveys 2008: Denmark*. Paris.

OECD (2008b): *Economic Surveys: Sweden*. Paris.

OECD (2008c): *Economic Surveys: Netherlands*. Paris.

OECD (2008d): *Jobs for Youth: Netherlands*. Paris.

OECD (2007): *Employment Outlook*. Paris.

OECD (2006): *Employment Outlook*. Paris.

OECD (2005): *Employment Outlook*. Paris.

OECD (2004): *Employment Outlook*. Paris.

OECD (2003): *Employment Outlook*. Paris.

OECD (2000): *Employment Outlook*. Paris.

OECD (1994): *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*. Paris.

Orlandi, Fabrice (2012): *Structural unemployment and its determinants in the EU countries* (European Commission Economic Papers 455, May 2012).

Orszag, Michael und Dennis Snower (1999): *Anatomy of Policy Complementarities* (IZA Discussion Paper, 41).

Pedersen, Erik Haller und Johane Dinesen Riishøj (2008): *Denmark's Wage Competitiveness* (Danmarks Nationalbank Monetary Review, 2nd Quarter, S. 81-92).

Pedersen, Frederik (2004): *Konjunkturfølsomhed i tilbagetrækningen for de ældre*. AErådet. Online verfügbar unter <http://www.ae.dk/files/arkiv/arbejdsmarked/2004/konjunktur-tilbagetraek.pdf>.

Pedersen, Jonas Maibom, Michael Rosholm und Michael Svarer (2012): *Experimental Evidence on the Effects of Early Meetings and Activation* (IZA Discussion Paper, 6970).

Pedersen, Lisbeth (1996): *Orlov, ledighed og beskæftigelse* (Socialforskningsinstituttet Rapport, 96:10).

- Peter, Waltraut (2007): Dänemarks "flexicurity" - kein Vorbild für Deutschland. In: *IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung* 34 (2), S. 1–17.
- Pissarides, Christopher (2000): *Equilibrium unemployment theory*. Cambridge: MIT Press.
- Platz, Meret, Henning Olsen und Troels Hansen (1983): *Efterløn og beskæftigelse* (Socialforskningsinstituttet Publikation, 122).
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2012): *Jahresbericht der Bundesregierung 2011/12. Deutschland gestalten - menschlich und erfolgreich*. Berlin.
- Rabe, Birgitta (2000): *Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Evaluierungsergebnisse für Deutschland, Schweden, Dänemark und die Niederlande* (WZB Discussion Paper, FS I 00-208).
- Regné, Håkan (2002): A non-experimental evaluation of training programs for the unemployed in Sweden. In: *Labour Economics* 9 (2), S. 187–206.
- Reid, Frank (1985): *Reductions in work time: An assessment of employment sharing to reduce unemployment*. In: Craig Riddell (Hg.): *Work and pay. The Canadian labour market*. Toronto: University of Toronto Press, S. 141–169.
- Riddell, Craig (Hg.) (1985): *Work and pay. The Canadian labour market*. Toronto: University of Toronto Press.
- Rinne, Ulf und Klaus Zimmermann (2011): *Another Economic Miracle? The German Labor Market and the Great Recession* (IZA Discussion Paper, 6250).
- Roger, Maurice und Karin van der Veldt (2012): *Die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen: ein Eckpfeiler der niederländischen Arbeitsbeziehungen*. In: *WSI-Mitteilungen* 65 (7), S. 525–533.
- Rönmar, Mia (2010): *Labour Policy on Fixed-Term Employment Contracts in Sweden*. In: Roger Blanpain, Hiroya Nakakubo und Takashi Araki (Hg.): *Regulation of Fixed-Term Employment Contracts. A comparative overview*. Alphen am Rhein: Kluwer Law International, S. 157–173.
- Rosholm, Michael und Michael Svarer (2008): *The Threat Effect of Active Labour Market Programmes*. In: *The Scandinavian Journal of Economics* 110 (2), S. 385–401.
- Rudolph, Helmut (2003): *Mini- und Midi-Jobs: Geringfügige Beschäftigung im neuen Outfit* (IAB Kurzbericht, 6/2003).

Sachs, Andreas (2011): Institutions and Unemployment: Do Interactions matter? (ZEW Discussion Paper, 11-057).

Sachs, Andreas und Frauke Schleer (2013): Labour market performance in OECD countries: A comprehensive empirical modelling approach of institutional interdependencies (ZEW Discussion Paper, 13-040).

Salverda, Wiemer (2011): The Netherlands: Is the impact of the financial crisis on inequalities different from in the past? In: Daniel Vaughan-Whitehead (Hg.): *Work Inequalities in the Crisis. Evidence from Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, S. 350–392.

Salverda, Wiemer (2010): The Netherlands: Minimum wage fall shifts focus to part-time jobs. In: Daniel Vaughan-Whitehead (Hg.): *The minimum wage revisited in the enlarged EU*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, S. 299–340.

Salverda, Wiemer (2008): Labor Market Institutions, Low-Wage Work and Job Quality. In: Wiemer Salverda, Marten van Klaveren und Marc van der Meer (Hg.): *Low-wage work in the Netherlands*. New York: Russell Sage Foundation, S. 63–131.

Salverda, Wiemer, Marten van Klaveren und Marc van der Meer (2008): The debate in the Netherlands on Low Pay. In: Wiemer Salverda, Marten van Klaveren und Marc van der Meer (Hg.): *Low-wage work in the Netherlands*. New York: Russell Sage Foundation, S. 16–31.

Salverda, Wiemer, Marten van Klaveren und Marc van der Meer (Hg.) (2008): *Low-wage work in the Netherlands*. New York: Russell Sage Foundation.

Salverda, Wiemer, Claudio Lucifora und Brian Nolan (Hg.) (2000): *Policy measures for low-wage employment in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Scarpetta, Stefano (1996): Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-Country Study (OECD Economic Studies, 26).

Schellhaaß, Horst-Manfred und Lars Kelp (1995): Subventionen als Steuerungsinstrumente des Arbeitsmarktes. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 28 (3), S. 399–411.

Scheuer, Steen (2007): Dilemmas of Collectivism: Danish Trade Unions in the Twenty-First Century. In: *Journal Of Labor Research* 28 (2), S. 233–254.

Schils, Trudie (2009): The Netherlands. In: Paul de Beer und Trudie Schils (Hg.): *The labour market triangle. Employment protection, unemployment compensation and activation in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, S. 96–118.

- Schils, Trudie (2007a): Distribution of responsibility for social security and labour market policy. Country Report: The Netherlands (AIAS Working Paper, 07/49).
- Schils, Trudie (2007b): Employment Protection in Dutch Collective Labour Agreements (AIAS Working Paper, 07/56).
- Schmid, Günther (1989): Modell Schweden ein Vorbild? Licht und Schattenseiten der schwedischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 22 (1), S. 75–84.
- Schnabel, Claus (2011): Flächentarifverträge: Eine ökonomische und arbeitsmarktpolitische Betrachtung. In: *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht* 28 (Beilage 2/2011), S. 56–61.
- Schneider, Julia (2008): The Effect of Unemployment Benefit II Sanctions on Reservation Wages (IAB Discussion Paper, 19/2008).
- Schneider, Stefan und Bernhard Gräf (2010): Deutschlands Beschäftigungswunder - Kurzarbeit, flexible Tarifverträge & gesunde Unternehmen (Deutsche Bank Research Briefing, 27. April).
- Schroeder, Wolfgang und Bernhard Weßels (Hg.) (2010): Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schulten, Thorsten (2011): Europäischer Tarifbericht des WSI 2010/11. In: *WSI-Mitteilungen* 64 (7), S. 355–362.
- Schulten, Thorsten (2007): Europäischer Tarifbericht des WSI 2006/07. In: *WSI-Mitteilungen* 60 (9), S. 475–482.
- Schulten, Thorsten (Hg.) (2006): Mindestlöhne in Europa. Hamburg: VSA-Verlag.
- Seifert, Hartmut und Heiko Massa-Wirth (2005): Pacts for employment and competitiveness in Germany. In: *Industrial Relations Journal* 36 (3), S. 217–240.
- Selin, Håkan (2009): The Rise in Female Employment and the Role of Tax Incentives. An Empirical Analysis of the Swedish Individual Tax Reform of 1971 (Uppsala Center for Fiscal Studies, Working Paper, 2009:3).
- SER (2007a): Der Sozialwirtschaftliche Rat der Niederlande. Sociaal-Economische Raad. Den Haag.
- SER (2007b): Industrial relations and the adaptability of the Dutch economy. Den Haag.

SER (1999): Bijzondere aanpassing minimumloon. Advies 99/11. Sociaal-Economische Raad. Den Haag.

Sianesi, Barbara (2004): An Evaluation of the Swedish System of Active Labor Market Programs in the 1990s. In: *The Review of Economics and Statistics* 86 (1), S. 133–155.

Siebert, Horst (1997): Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe. In: *Journal of Economic Perspectives* 11 (3), S. 37–54.

Silvia, Stephen (2010): Mitgliederentwicklung und Organisationsstärke der Arbeitgeberverbände, Wirtschaftsverbände und Industrie- und Handelskammern. In: Schroeder, Wolfgang und Bernhard Weßels (Hg.): *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 169–182.

Sjöberg, Ola (2011): Sweden: ambivalent adjustment. In: Jochen Clasen und Daniel Clegg (Hg.): *Regulating the risk of unemployment. National adaptations to post-industrial labour markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press, S. 208–231.

Skedinger, Per (2007): *The Design and Effects of Collectively Agreed Minimum Wages: Evidence from Sweden* (IFN Working Paper, 700).

Skedinger, Per (2006): Minimum wages and employment in Swedish hotels and restaurants. In: *Labour Economics* 13 (2), S. 259–290.

SLL (2008): *Landstingsfakta 2008*. Verksamhet, Ekonomi, Personal. Stockholms läns landsting. Stockholm.

SO (2012): *Lägesbeskrivning av arbetslöshetsförsäkringen våren 2012*. SO Arbetslöshetskassornas Samorganisation. Stockholm.

Sol, Els, Markus Sichert, Harm van Lieshout und Theo Koning (2008): Activation as a Socio-Economic and Legal Concept: Laboratorium the Netherlands. In: Werner Eichhorst, Otto Kaufmann und Regina Konle-Seidl (Hg.): *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag, S. 161–220.

Soskice, David (1990): Wage determination: The changing role of institutions in advanced industrialized countries. In: *Oxford Review of Economic Policy* 6 (4), S. 36–61.

Sproß, Cornelia und Kristina Lang (2008): *Länderspezifische Ausgestaltung von Aktivierungspolitiken: Chronologie und gesetzliche Grundlagen* (IAB-Forschungsbericht, 9/2008).

- Stamhus, Jørgen (2007): Decentralisering af den danske løndannelse – resultater fra en spørgeskemaundersøgelse (CARMA Research Paper, 2007:7).
- Statistics Denmark (2011): Statistical Yearbook 2011. København.
- Steffen, Johannes (2011): Sozialpolitische Chronik. Arbeitnehmerkammer Bremen. Bremen.
- Stephan, Gesine (2010): Employer wage subsidies and wages in Germany: empirical evidence from individual data. In: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 43 (1), S. 53–71.
- Stiftung der Arbeit (2010): Stiftung der Arbeit. Kurzer Überblick. Den Haag. Online verfügbar unter [http://www.stvda.nl/de/~media/files/stvda/brochures/stichting\\_alle\\_talen/2010\\_brochure\\_stichting\\_duits.ashx](http://www.stvda.nl/de/~media/files/stvda/brochures/stichting_alle_talen/2010_brochure_stichting_duits.ashx).
- Stiftung der Arbeit (2003): Erklärung zu den Verhandlungen über die Arbeitsbedingungen für die Jahre 2004 und 2005. Den Haag.
- Stiftung der Arbeit (2002): Erklärung bezüglich der Arbeitsbedingungenpolitik 2003. Den Haag.
- Stiftung der Arbeit (1993): Ein neuer Kurs. Programm für die Tarifverhandlungen 1994 in mittelfristiger Perspektive. Den Haag.
- Stiftung der Arbeit (1982): Allgemeine Empfehlungen zu Aspekten einer Beschäftigungspolitik. Vereinbarung von Wassenaar. Den Haag.
- Streeck, Wolfgang (1998): Das Zukunftsmodell - der Flächentarifvertrag. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 49 (1), S. 6–18.
- Streeck, Wolfgang und Anke Hassel (2003): The Crumbling Pillars of Social Partnership. In: *West European Politics* 26 (4), S. 101–124.
- Strøby Jensen, Carsten (2011): The flexibility of flexicurity: The Danish model reconsidered. In: *Economic and Industrial Democracy* 32 (4), S. 721–737.
- Svarer, Michael (2011): The Effect of Sanctions on Exit from Unemployment: Evidence from Denmark. In: *Economica* 78 (312), S. 751–778.
- Svarer, Michael (2007): The Effect of Sanctions on the Job Finding Rate: Evidence from Denmark (IZA Discussion Paper, 3015).
- Sveriges Riksbank (2012): Monetary Policy Report October 2012. Stockholm.
- Sveriges Riksbank (2010): Monetary Policy Report February 2010. Stockholm.

SVR (2012): Jahresgutachten 2012/13. Stabile Architektur für Europa - Handlungsbedarf im Inland. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Wiesbaden.

SVR (2011): Jahresgutachten 2011/12. Verantwortung für Europa wahrnehmen. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Wiesbaden.

SVR (2010): Jahresgutachten 2010/11. Chancen für einen stabilen Aufschwung. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Wiesbaden.

SVR (2009): Jahresgutachten 2009/10. Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Wiesbaden.

SVR (2008): Jahresgutachten 2008/09. Die Finanzkrise meistern - Wachstumskräfte stärken. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Wiesbaden.

SVR (2007): Jahresgutachten 2007/08. Das Erreichte nicht verspielen. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Wiesbaden.

SVR (2005): Jahresgutachten 2005/06. Die Chance nutzen - Reformen mutig voranbringen. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Wiesbaden.

SVR (2004): Jahresgutachten 2004/05. Erfolge im Ausland - Herausforderungen im Inland. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Wiesbaden.

Swedish Fiscal Policy Council (2012): Swedish Fiscal Policy. Stockholm.

Swedish Fiscal Policy Council (2011): Swedish Fiscal Policy. Stockholm.

Swedish Fiscal Policy Council (2010): Swedish Fiscal Policy. Stockholm.

Swedish Fiscal Policy Council (2009): Swedish Fiscal Policy. Stockholm.

Swedish Government (2008): The Swedish Reform Programme for Growth and Jobs 2008 to 2010. Stockholm.

Swedish Ministry of Finance (2012): How should the functioning of the labour market be assessed? Report from the Economic Affairs Department at the Ministry of Finance. Stockholm.

Swedish National Mediation Office (2010): The Swedish Rules on Negotiation and Mediation - a Brief Summary. Online verfügbar unter [http://www.mi.se/files/PDF-er/ar\\_foreign/swedish\\_rules\\_feb\\_%202010.pdf](http://www.mi.se/files/PDF-er/ar_foreign/swedish_rules_feb_%202010.pdf).

- SZW (2013): The Minimum Wage January 2013. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Online verfügbar unter <http://www.government.nl/documents-and-publications/leaflets/2013/01/14/the-minimum-wage-january-2013.html>.
- SZW (2011): Voorjaarsrapportage CAO-Afspraken 2011. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Den Haag.
- SZW (2010): Jaarrapportage Ontslagstatistiek 2009. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Online verfügbar unter <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/06/16/jaarrapportage-ontslagstatistiek-2009.html>.
- SZW (2006): Voorjaarsrapportage CAO-Afspraken 2006. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Den Haag.
- Teknikföretagen (2010): Lokala krisöverenskommelser i teknikföretag enskommelser i teknikföretag - utvärdering av avtalsenliga krisåtgärder. Stockholm.
- Tergeist, Peter und David Grubb (2006): Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom (OECD Social Employment and Migration Working Papers, 42).
- Teulings, Coen und Joop Hartog (1998): Corporatism or competition? Labour contracts, institutions, and wage structures in international comparison. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thornqvist, Christer (1999): The Decentralization of Industrial Relations: The Swedish Case in Comparative Perspective. In: *European Journal of Industrial Relations* 5 (1), S. 71–87.
- Thüsing, Gregor (2010): Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) und Erläuterungen zum Mindestarbeitsbedingungengesetz. Kommentar. München: Beck.
- Traxler, Franz und Gerhard Huemer (Hg.) (2007): Handbook of business interest associations, firm size and governance. A comparative analytical approach. London, New York: Routledge.
- Traxler, Franz und Martin Behrens (2002): Collective bargaining coverage and extension procedures. European Industrial Relations Observatory. Online verfügbar unter <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/12/study/tn0212102s.htm>.
- Ulstrup Johansen, Per und Mikael Trier (2006): Danmarks økonomi siden 1980. En oversigt. København: Handelshøjskolens Forlag.



- UWV (2009): Loonkostensubsidie en premiekorting. Gunstig voor werknemers en werkgevers. Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. Online verfügbar unter <http://www.dezaak.nl/documents/10157/634606/Loonkostensubsidie%20Brochure.pdf/>.
- van Audenrode, Marc (1994): Short-Time Compensation, Job Security, and Employment Contracts: Evidence from Selected OECD Countries. In: *Journal of Political Economy* 102 (1), S. 76–102.
- van den Berg, Gerard, Lene Kjærsgaard und Michael Rosholm (2012): To Meet or Not to Meet (Your Case Worker) - That is the Question (IZA Discussion Paper, 6476).
- van den Berg, Gerard und Johan Vikström (2009): Monitoring Job Offer Decisions, Punishments, Exit to Work, and Job Quality (IZA Discussion Paper, 4325).
- van den Berg, Gerard, Annette Bergemann und Marco Caliendo (2008): The Effect of Active Labor Market Programs on Not-Yet Treated Unemployed Individuals (IZA Discussion Paper, 3825).
- van den Berg, Gerard und Bas van der Klaauw (2006): Counseling and Monitoring of Unemployed Workers: Theory and Evidence from a Controlled Social Experiment. In: *International Economic Review* 47 (3), S. 895–936.
- van den Berg, Gerard, Bas van der Klaauw und Jan van Ours (1998): Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work (Tinbergen Institute Discussion Papers, 98 076/3).
- van het Kaar, Robbert (2012): Labour law changes to stamp out illegal employment. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Online verfügbar unter <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2012/01/articles/NL1201039I.htm>.
- van Lomwel, Gijsbert und Jan van Ours (2005): On the Employment Effects of Part-Time Labor. In: *De Economist* 153 (4), S. 451–460.
- van Oorschot, Wim und Richard Engelfriet (1999): Work, work, work. Labour Market Participation Policies in The Netherlands 1970-2000. The Modernisation of Social Protection and Employment. European University Institute. Florenz, 15.04.1999.
- van Ours, Jan (2010): Do We Need Crisis-Specific Labor Market Policies? Lessons from Dutch Miracle - Part II. In: *CESifo Forum* 11 (1), S. 29–36.
- van Ours, Jan (2006): Rising unemployment at the start of the Twenty-first Century: Has the Dutch Miracle Come to an End? In: Martin Werding (Hg.): Structural unemployment in Western Europe. Reasons and remedies. Cambridge: MIT Press, S. 133–158.

- van Ours, Jan und Sander Tuit (2010): How Changes in Unemployment Benefit Duration Affect the Inflow into Unemployment (IZA Discussion Paper, 4691).
- van Ours, Jan und Milan Vodopivec (2005): How changes in benefit entitlement affect the duration of unemployment (Tilburg University Discussion Paper, 2005-30).
- van Waarden, Frans und Gerhard Lehmruch (Hg.) (2003): Renegotiating the welfare state. Flexible adjustment through corporatist concertation. London: Routledge.
- Vanselow, Achim und Claudia Weinkopf (2009): Zeitarbeit in europäischen Ländern - Lehren für Deutschland? (Hans Böckler Stiftung, Arbeitspapier, 182).
- Vaughan-Whitehead, Daniel (Hg.) (2011): Work Inequalities in the Crisis. Evidence from Europe. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Vaughan-Whitehead, Daniel (Hg.) (2010): The minimum wage revisited in the enlarged EU. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Venn, Danielle (2012): Eligibility Criteria for Unemployment Benefits. Quantitative Indicators for OECD and EU Countries (OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 131).
- Viebrock, Elke und Jochen Clasen (2009): Flexicurity and welfare reform: a review. In: *Socio-Economic Review* 7 (2), S. 306–331.
- Visser, Jelle (2002): The first part-time economy in the world: a model to be followed. In: *Journal of European Social Policy* 12 (1), S. 23–42.
- Visser, Jelle und Marc van der Meer (2011): The Netherlands: Social Pacts in a Concertation Economy. In: Sabina Avdagic (Hg.): Social pacts in Europe. Emergence, evolution, and institutionalization. Oxford: Oxford University Press, S. 203–231.
- Visser, Jelle und Anton Hemerijck (1998): Ein holländisches Wunder? Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden. Frankfurt am Main: Campus.
- von Below, David und Peter Skogman Thoursie (2008): Last in, first out? Estimating the effect of seniority rules in Sweden (IFAU Working Paper, 2008:27).
- Waas, Bernd (2003): Modell Holland - Flexibilität und Sicherheit im Arbeitsrecht der Niederlande. Baden-Baden: Nomos.

Wadensjö, Eskil (2009): Sweden. In: Paul de Beer und Trudie Schils (Hg.): The labour market triangle. Employment protection, unemployment compensation and activation in Europe. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, S. 26–43.

Wanger, Susanne (2009): Altersteilzeit - Beliebt, aber nicht zukunftsgerecht (IAB Kurzbericht, 8/2009).

Werding, Martin (Hg.) (2006): Structural unemployment in Western Europe. Reasons and remedies. Cambridge: MIT Press.

Westergaard-Nielsen, Niels (2001): Danish Labour Market Policy: Is it worth it? (Centre for Labour Market and Social Research, Working Paper, 01-10).

Wilke, Ralf (2003): Eine empirische Analyse von Sanktionen für Arbeitslose in Westdeutschland während der 1980er und 1990er Jahre (ZEW Discussion Paper, 03-71).

Wilthagen, Ton und Frank Tros (2004): The concept of ‘flexicurity’: a new approach to regulating employment and labour markets. In: *Transfer: European Review of Labour and Research* 10 (2), S. 166–186.

Wolff, Joachim, Sandra Popp und Cordula Zabel (2010): Ein-Euro-Jobs für hilfebedürftige Jugendliche: Hohe Verbreitung, geringe Integrationswirkung. In: *WSI-Mitteilungen* 63 (1), S. 11–18.

Wolff, Joachim und Katrin Hohmeyer (2008): Wirkungen von Ein-Euro-Jobs - Für ein paar Euro mehr (IAB-Kurzbericht, 2/2008).

WSI (2012): Statistisches Taschenbuch Tarifpolitik 2012. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut. Düsseldorf.

Wunsch, Conny (2006): Labour Market Policy in Germany: Institutions, Instruments and Reforms since Unification (University St. Gallen, Department of Economics Discussion Paper, 2005-6).

ZEW (2011): Effekte aktiver Arbeitsmarktpolitik. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung. Online verfügbar unter [http://www.zew.de/de/daszew/organisation.php3?action=b\\_area&bereich=am](http://www.zew.de/de/daszew/organisation.php3?action=b_area&bereich=am).

# **Anhang**

## **Kurzzusammenfassung**

Mittels einer institutionenabhängigen Inzidenzanalyse wird in der vorliegenden Arbeit der Beschäftigungserfolg in vier Vergleichsstaaten (Dänemark, Schweden, die Niederlande, Deutschland) ausgewertet. Diese Länder bieten ein geeignetes Feld für eine komparative Analyse, da ihre Beschäftigungspolitik in der jüngeren Vergangenheit von signifikanten Reformen gekennzeichnet war.

Aufbauend auf dem aktuellen wissenschaftlichen Forschungsstand zeigt die Inzidenzanalyse, wie schwierig es ist, einer einzelnen Arbeitsmarktinstitution einen konkreten Anteil am jeweiligen Arbeitsmarkterfolg zuzuordnen. Denn neben den institutionellen Interaktionseffekten ist auch zu berücksichtigen, dass die ökonomischen Anreizwirkungen im Verlauf des Konjunkturzyklus schwanken.

Dennoch lassen sich – sowohl theoretisch als auch empirisch fundiert – Reformmuster identifizieren, die den Beschäftigungserfolg in den Vergleichsstaaten unterstützt haben. Neben einer zurückhaltenden Lohnpolitik der Sozialpartner, zumeist in Sozialpakten auf nationaler Ebene festgeschrieben, ist die wirksame Beschränkung des „Moral Hazard“ in der Arbeitslosenversicherung zu nennen. Die Eingrenzung der Wege in die Frühverrentung haben die Erwerbsanreize für Ältere signifikant erhöht. Eine Koordination der Lohnverhandlungen kann dazu beitragen, dass die Sozialpartner die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen ihrer Tarifabschlüsse dauerhaft internalisieren.

## **Short Summary**

The present study evaluates the employment success of four countries (Denmark, Sweden, the Netherlands and Germany) by means of an incidence analysis based on labor market institutions. The four countries provide a suitable field for a comparative analysis, as their employment policies have been characterized by significant reforms in the recent past.

Based on the latest scientific research, the incidence analysis shows the difficulties of assigning a specific part of labor market success to a single labor market institution. In addition to institutional interaction effects this is due to varying economic incentives over the business cycle.

Nevertheless, reform patterns that made an important contribution towards employment success of the four countries can be identified, theoretically as well as empirically. Aside from a nominal wage restraint policy of the social partners that was mostly laid down in social

pacts on national level, the effective restriction of the "moral hazard" in the unemployment insurance system needs to be mentioned. The closure of exit routes to early retirement significantly increased incentives to work for older people. The coordination of wage bargaining may add to a permanent internalization of macroeconomic effects of wage settlements by the social partners.

### **Eidesstattliche Erklärung**

Hiermit versichere ich, dass ich die vorgelegte Arbeit selbständig verfasst habe. Andere als die angegebenen Hilfen und Hilfsmittel habe ich nicht verwendet.

Die Arbeit ist in keinem früheren Promotionsverfahren angenommen oder abgelehnt worden.

Berlin, 30. September 2013