

Soziale Orientierung

Band 11

Langzeitarbeitslosigkeit im Ländervergleich

**Zum Einfluß von sozialen Sicherungssystemen
und Tariffindungssystemen auf die Beschäftigung
in Deutschland, Österreich, Schweiz und USA**

Von

**Carsten Rolle
Ulrich van Suntum**



Duncker & Humblot · Berlin

CARSTEN ROLLE / ULRICH VAN SUNTUM

Langzeitarbeitslosigkeit im Ländervergleich

Soziale Orientierung

**Veröffentlichungen der Wissenschaftlichen Kommission
bei der Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle
Mönchengladbach**

In Verbindung mit

Karl Forster † · Hans Maier · Rudolf Morsey

herausgegeben von

Anton Rauscher

Band 11

Langzeitarbeitslosigkeit im Ländervergleich

Zum Einfluß von sozialen Sicherungssystemen
und Tariffindungssystemen auf die Beschäftigung
in Deutschland, Österreich, Schweiz und USA

Von

Carsten Rolle
Ulrich van Suntum



Duncker & Humblot · Berlin

Redaktion: Günter Baadte

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Rolle, Carsten:

Langzeitarbeitslosigkeit im Ländervergleich : zum Einfluß von sozialen Sicherungssystemen und Tariffindungssystemen auf die Beschäftigung in Deutschland, Österreich, Schweiz und USA / von Carsten Rolle ; Ulrich van Suntum. – Berlin : Duncker und Humblot, 1997

(Soziale Orientierung ; Bd. 11)

ISBN 3-428-09279-1

Alle Rechte vorbehalten

© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0720-6917

ISBN 3-428-09279-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Die hier vorgelegte Studie über „Langzeitarbeitslosigkeit im Ländervergleich“ weckt Neugier und Erwartungen. Woher kommt es, daß das Phänomen der Langzeitarbeitslosigkeit in Ländern wie Österreich, der Schweiz und den USA geringer ausgeprägt ist als in Deutschland? Was können wir aus dem Vergleich im Hinblick auf die deutsche Situation lernen?

Auf dem Hintergrund dieser Fragen gehen die Verfasser den Entwicklungen und Erscheinungsformen der Langzeitarbeitslosigkeit in den genannten Ländern nach. Dabei stehen die Zusammenhänge von Langzeitarbeitslosigkeit einerseits und den sozialen Sicherungs- und Lohnfindungssystemen andererseits im Mittelpunkt der Erörterungen. Hier setzen auch die Reformvorschläge zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit an. Sie werden im Schlußkapitel eigens dargelegt. Die Studie schärft somit nicht nur den Blick für eines der brennendsten Probleme der modernen Industriegesellschaft, sondern macht zugleich auch konkrete Wege und Perspektiven sichtbar, die Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland wirksam zu bekämpfen.

Das Forschungsprojekt, das auf eine Anregung der Wissenschaftlichen Kommission bei der Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle zurückgeht, wurde in enger Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung durchgeführt. Eine Kurzfassung ist im April des Jahres unter dem Titel „Langzeitarbeitslosigkeit und soziale Absicherung: Deutschland, Österreich, Schweiz, USA“ im Verlag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, erschienen.

Der Herausgeber dankt den Autoren, Diplom-Volkswirt Carsten Rolle und Professor Dr. Ulrich van Suntum, für die Übernahme und die zügige, Anregungen und Argumenten stets offene Bearbeitung des Projekts wie auch Dr. Stefan Emptner und Frank Frick von der Bertelsmann Stiftung für die gute Zusammenarbeit.

Mönchengladbach, im August 1997

Anton Rauscher

Inhaltsverzeichnis

I. Einführung	13
1. Problemstellung und Vorgehensweise	13
2. Möglichkeiten und Grenzen vergleichender Studien	14
II. Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland	16
1. Entwicklung und Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit	16
2. Soziales Sicherungssystem und Langzeitarbeitslosigkeit	25
3. Lohnfindungssystem und Langzeitarbeitslosigkeit	31
III. Theoretische Erklärungsmuster für Langzeitarbeitslosigkeit	34
1. Überblick über allgemeine arbeitsmarkttheoretische Erklärungsmuster	34
2. Theoretische Wirkungen sozialer Sicherungssysteme	41
3. Der Einfluß sozialpartnerschaftlicher Beziehungen auf Langzeitarbeitslosigkeit am Beispiel von Lohnverhandlungssystemen	45
IV. Langzeitarbeitslosigkeit im Ländervergleich	49
1. Statistische Erfassungsmethoden von Arbeitslosigkeit	49
2. Langzeitarbeitslosigkeit – ein internationales Phänomen?	51
3. Österreich	54
a) Wer ist langzeitarbeitslos in Österreich?	56
b) Soziales Sicherungssystem und Langzeitarbeitslosigkeit in Österreich	60
c) Lohnfindungssystem und Langzeitarbeitslosigkeit in Österreich	67
4. Schweiz	72
a) Wer ist langzeitarbeitslos in der Schweiz?	74
b) Soziales Sicherungssystem und Langzeitarbeitslosigkeit in der Schweiz	79
c) Lohnfindungssystem und Langzeitarbeitslosigkeit in der Schweiz	85

5. USA	87
a) Wer ist langzeitarbeitslos in den USA?	90
b) Soziales Sicherungssystem und Langzeitarbeitslosigkeit in den USA	93
c) Lohnfindungssystem und Langzeitarbeitslosigkeit in den USA	101
V. Wege zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit	106
1. Die Ergebnisse im Überblick	106
a) Länderspezifische Resultate	106
b) Zusammenfassung und Schlußfolgerungen	108
2. Konkrete Reformoption: Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik	114
Literaturverzeichnis	125

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Langzeitarbeitslosenquoten nach Branchen 1995 (Bundesgebiet West)	20
Tabelle 2: Wer ist langzeitarbeitslos in Deutschland? (1995)	21
Tabelle 3: Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen einer bestimmten Altersgruppe (1995)	22
Tabelle 4: Leistungen bei Arbeitslosigkeit	26
Tabelle 5: Erklärungsbeitrag der Arbeitsmarkttheorien zur Langzeitarbeitslosigkeit	40
Tabelle 6: Internationale Arbeitslosen- und Langzeitarbeitslosenquoten (1995)	51
Tabelle 7: Basisdaten des österreichischen Arbeitsmarktes (1994)	54
Tabelle 8: Regionale Arbeitslosenquoten (1995)	57
Tabelle 9: Langzeitarbeitslosigkeit nach Sektoren (1995)	58
Tabelle 10: Verteilung der Langzeitarbeitslosen auf Altersklassen (1995, in %)	59
Tabelle 11: Erwerbsquoten (1995)	61
Tabelle 12: Leistungen bei Arbeitslosigkeit	62
Tabelle 13: Andere Sozialleistungen	63
Tabelle 14: Verteilung der neuen Empfänger von Renten nach Rententypen (in %)	64
Tabelle 15: „Coverage rates“ nach Branchen (1990)	69
Tabelle 16: Einkommens- und Produktivitätsentwicklung (durchschnittl. jährliche Zuwachsrate in %)	71
Tabelle 17: Basisdaten des Schweizer Arbeitsmarktes (1994)	73
Tabelle 18: Langzeitarbeitslosigkeit nach Sektoren (Juni 1996)	76
Tabelle 19: Langzeitarbeitslose nach Altersklassen	77
Tabelle 20: Langzeitarbeitslosenquoten nach Altersklassen und Geschlecht (Juni 1996, in %)	78
Tabelle 21: Erwerbsquoten nach Altersklassen (1990)	80
Tabelle 22: Leistungen bei Arbeitslosigkeit	82
Tabelle 23: Leistungen der kantonalen Arbeitsfürsorge	83

Tabelle 24: Basisdaten des US-Arbeitsmarktes (1994)	88
Tabelle 25: Verteilung der Langzeitarbeitslosen auf Altersklassen (in %)	92
Tabelle 26: EITC-Parameter für verschiedene Haushaltstypen (1996)	98
Tabelle 27: Fluktuation am Arbeitsmarkt (1991)	103

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Arbeitslose und Langzeitarbeitslose in Deutschland (West)	16
Abbildung 2: Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Gesamtarbeitslosigkeit – Deutschland	17
Abbildung 3: Arbeitslose und Langzeitarbeitslose in Deutschland (Ost)	18
Abbildung 4: Langzeitarbeitslosigkeit Deutschland – West (1995)	19
Abbildung 5: Langzeitarbeitslosigkeit Deutschland – Ost (1995)	19
Abbildung 6: Anteil älterer Langzeitarbeitsloser an den Langzeitarbeitslosen insgesamt (Deutschland-West)	23
Abbildung 7: Anteil gering qualifizierter und gesundheitlich beeinträchtigter Langzeitarbeitsloser (Deutschland-West)	23
Abbildung 8: Akkumulation von Risikofaktoren	24
Abbildung 9: Anteil älterer Langzeitarbeitsloser und ihre maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld	27
Abbildung 10: Zentralisierungsgrad der Lohnfindung in Deutschland	31
Abbildung 11: Bestimmungsfaktoren des „Moral – hazard“ -Verhaltens	43
Abbildung 12: Hypothesen zur optimalen Lohnfindungsebene	46
Abbildung 13: „Hump – shape“ – Beziehung bei Langzeitarbeitslosigkeit (1995)	47
Abbildung 14: Langzeitarbeitslosenquoten im Vergleich (1995)	52
Abbildung 15: Langzeitarbeitslosigkeit nach Altersgruppen in der EU (1995)	53
Abbildung 16: Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Gesamtarbeitslosigkeit – Österreich	56
Abbildung 17: Regionaler Zusammenhang: Arbeitslosen- und Langzeitarbeitslosenquote	57
Abbildung 18: Rentenempfänger	65
Abbildung 19: Grundstruktur der Paritätischen Kommission	68
Abbildung 20: Gewerkschaftseinfluß und „Coverage rate“	69

Abbildung 21: Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Gesamtarbeitslosigkeit – Schweiz	74
Abbildung 22: Regionaler Zusammenhang: Arbeitslosen- und Langzeitarbeitslosenquote	75
Abbildung 23: Ausländische Erwerbstätige in der Schweiz (1955 - 1996)	79
Abbildung 24: Arbeitslosenzahl und maximale Bezugsdauer von Arbeitslosenentschädigung (1970 - 1996)	81
Abbildung 25: Zentralisierungsgrad der Lohnfindung in der Schweiz	85
Abbildung 26: Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Gesamtarbeitslosigkeit – USA ..	90
Abbildung 27: Regionaler Zusammenhang: Arbeitslosen- und Langzeitarbeitslosenquote	91
Abbildung 28: EITC: Familien, die einen Rabatt erhalten haben	97
Abbildung 29: EITC: Durchschnittlicher Rabatt pro Familie	98
Abbildung 30: Erwerbsquote (1960 - 1995)	100
Abbildung 31: Zentralisierungsgrad der Lohnfindung in den USA	101
Abbildung 32: Lohneinkommen hochbezahlter Arbeiter im Verhältnis zum Einkommen geringverdienender Arbeiter	104
Abbildung 33: Durchschnittliche Veränderung des Familieneinkommens (1973 - 1994)	105
Abbildung 34: Regionale Unterschiede in der Langzeitarbeitslosenquote	108
Abbildung 35: Altersstruktur der Langzeitarbeitslosen	109
Abbildung 36: Erwerbsquote nach Altersklassen (1995)	110
Abbildung 37: Erwerbsunfähigkeit versus Arbeitslosigkeit	110
Abbildung 38: Bezugsdauer von Arbeitslosenunterstützung	111
Abbildung 39: Lohndifferenzierung – Verhältnis hochbezahlter zu niedrig bezahlten Arbeitern (1993)	113
Abbildung 40: Zentralisierungsgrad der Lohnfindung	113
Abbildung 41: Magisches Dreieck der Sozialpolitik	115
Abbildung 42: Reformvorschlag: Kommunale Eingliederungsgesellschaft	120

I. Einführung

1. Problemstellung und Vorgehensweise

Die hohe und in jüngster Zeit weiter gestiegene Arbeitslosigkeit dominiert die gegenwärtige politische Diskussion. Dabei weist die hohe Erwerbslosigkeit in zunehmendem Maße Verfestigungstendenzen auf, die offenbar nur schwer rückgängig gemacht werden können. Doch nicht nur das Niveau der Arbeitslosigkeit weist Persistenzerscheinungen auf, auch die individuelle Dauer der Arbeitslosigkeit nimmt zu. So sucht eine wachsende Zahl Arbeitsloser in Deutschland über ein Jahr lang eine neue Stelle. Dieses Phänomen der Langzeitarbeitslosigkeit soll in der vorliegenden Studie näher untersucht werden.¹

Ziel der Arbeit ist es, die Ursachen für die hohe Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland zu analysieren. Aus der Vielzahl möglicher Erklärungsansätze werden dabei bewußt zwei Fragestellungen herausgegriffen: Welchen Einfluß hat einerseits das soziale Sicherungssystem und andererseits das Lohnfindungssystem auf die Dauer der Arbeitslosigkeit? Zur Beantwortung der Fragen wird auf einen Ländervergleich zurückgegriffen, dessen Möglichkeiten und Grenzen im folgenden Abschnitt (I.2.) diskutiert werden. Im zweiten Kapitel wird zunächst die Entwicklung und Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland untersucht; außerdem werden wesentliche Aspekte des sozialen Sicherungssystems und des Lohnfindungssystems skizziert, die den entsprechenden Regelungen im Ausland später gegenübergestellt werden sollen. Im dritten Kapitel werden einige theoretische Erklärungsmuster für Langzeitarbeitslosigkeit und zum Einfluß sozialer Sicherungs- und Lohnfindungssysteme auf Langzeitarbeitslosigkeit zusammengefaßt, bevor im vierten Kapitel drei Beispielländer vorgestellt werden, in denen die Langzeitarbeitslosigkeit deutlich niedriger als in Deutschland ist: Österreich, die Schweiz und die USA. Für alle drei Länder wird – ähnlich wie für Deutschland – die Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit untersucht sowie ein Überblick über wichtige Elemente der sozialen Sicherungssysteme und der Lohnfindungssysteme gegeben, welche die Langzeitarbeitslosigkeit beeinflussen könnten. Im Abschlußkapitel werden die wichtigsten Ergebnisse und Schlußfolgerungen kurz zusammengefaßt. Außerdem wird ein möglicher Ansatzpunkt für Reformen, nämlich die Dezentrali-

¹ Betrachtet wird dabei nur die dauerhafte Erwerbslosigkeit, nicht jedoch die sog. „perforierte Langzeitarbeitslosigkeit“, bei der über einen längeren Zeitraum hinweg die Arbeitslosigkeit von kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen unterbrochen wird. Vgl. Büchel (1993).

sierung der Arbeitsmarktpolitik, am Beispiel kommunaler Beschäftigungsgesellschaften näher erläutert.

2. Möglichkeiten und Grenzen vergleichender Studien

Vergleichende Studien, insbesondere international vergleichende Analysen sozialer Probleme und Systeme, haben häufig mit zwei Schwierigkeiten zu kämpfen: Auf der einen Seite werden hohe Erwartungen an mögliche, bislang unbekannte „Patentrezepte“ des Auslandes geknüpft, mit denen im eigenen Land akute Probleme effektiv gelöst werden können. Auf der anderen Seite stellen Kritiker die Aussagekraft ländervergleichender Studien und denkbarer Schlußfolgerungen oft kategorisch in Frage mit dem Hinweis, die Systeme bzw. Probleme seien zu verschieden, als daß daraus Maßgaben für die eigene Politik abgeleitet werden könnten. Sind vergleichende Studien daher überhaupt sinnvoll und welchen Beitrag können sie leisten?

Zum einen könnte man auf den Wettbewerb von Systemen im Sinne von Hayek's verweisen. Zwar müßte sich über den bekannten wettbewerblichen Mechanismus von Innovation und Imitation langfristig automatisch eine Bewegung hin zum „optimalen System“ einstellen. In der Realität weisen aber auch suboptimale Lösungen ein großes Beharrungsvermögen auf. Hier können vergleichende Analysen anknüpfen und durch mehr Transparenz die Qualität des Wettbewerbs unterschiedlicher Systeme erhöhen.

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, daß nicht nur ein, sondern mehrere „optimale Systeme“ existieren, deren Güte außerdem von den Wertvorstellungen der Individuen abhängt. So wäre vorstellbar, daß der gesellschaftliche Konsens über eine maximal hinzunehmende Arbeitslosigkeit in verschiedenen Ländern unterschiedlich ist oder sich durch Gewöhnungseffekte im Zeitablauf ändert. Ebenso mögen die Präferenzen für ein bestimmtes Maß gesellschaftlicher Solidarität, das in der Generosität sozialer Sicherungssysteme oder im Grad der Lohndifferenzierung seinen Ausdruck findet, unterschiedlich sein. Es können also verschiedene Lösungen parallel bestehen, ohne daß daraus notwendigerweise ein Handlungsbedarf für ein Land abgeleitet werden kann. Ziel eines internationalen Systemvergleichs ist es dann, Erfahrungen in anderen Ländern auszuwerten und insbesondere zu prüfen, inwieweit diese nur unter den speziellen Nebenbedingungen des jeweiligen Systems gelten bzw. ob unter anderen Bedingungen ähnliche Ergebnisse zu erwarten wären.

Die Antwort auf diese Frage hängt entscheidend davon ab, ob die Staats- oder Gesellschaftssysteme in den relevanten Aspekten vergleichbare Voraussetzungen bieten. Je vergleichbarer Länder hinsichtlich ihres gesellschaftlichen Wertgefüges, ihrer politischen Institutionen, ihrer Wirtschaftsordnung und ihrer internationalen Verflechtung sind, desto besser lassen sich die Wirkungen bestimmter Institutionen oder Maßnahmen übertragen.²

Für die im Rahmen dieser Arbeit zu untersuchenden Länder Deutschland, Österreich, Schweiz und die USA darf unterstellt werden, daß sie – auch aufgrund wachsender wirtschaftlicher Verflechtung und zunehmender Einbindung in internationale Organisationen und Verträge – genügend Gemeinsamkeiten in dem Sinne haben, um einen sinnvollen Vergleich zu ermöglichen. Besonders Österreich wird sich nach dem Beitritt zur EU noch stärker den Strukturen in der Bundesrepublik angleichen. Für die drei deutschsprachigen Länder tritt die sprachliche, kulturelle und räumliche Nähe als zusätzliches Element hinzu. Hinsichtlich der Übertragbarkeit amerikanischer Lösungsansätze auf die europäischen Länder sind dagegen einige Vorbehalte zu machen, wie die Analyse noch zeigen wird.

² Vgl. zur Problematik ländervergleichender Analysen auch Hauser (1991).