

**Beihefte der Konjunkturpolitik**  
**Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung**  
**Applied Economics Quarterly**

---

**Heft 43**

# Wege aus der Arbeitslosigkeit

Tagungsband zur Jahresversammlung  
der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher  
Forschungsinstitute e. V. im Mai 1995 in Bonn



**Duncker & Humblot · Berlin**

# Wege aus der Arbeitslosigkeit

Beihefte der Konjunkturpolitik  
Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung  
Applied Economics Quarterly

Heft 43

# Wege aus der Arbeitslosigkeit

Tagungsband zur Jahresversammlung  
der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher  
Forschungsinstitute e.V. im Mai 1995 in Bonn



Duncker & Humblot · Berlin

Die Zeitschrift Konjunkturpolitik wurde 1954 von Albert Wissler begründet.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

[**Konjunkturpolitik / Beihefte**]

Beihefte der Konjunkturpolitik : Zeitschrift für angewandte  
Wirtschaftsforschung. – Berlin : Duncker und Humblot.

Früher Schriftenreihe

Reihe Beihefte zu: Konjunkturpolitik

NE: HST

H. 43. Arbeitsgemeinschaft Deutscher

Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute:

Tagungsband zur Jahrestagung der Arbeitsgemeinschaft  
Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute  
e.V. . . .

1995. Wege aus der Arbeitslosigkeit. – 1995

**Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher  
Forschungsinstitute:**

Tagungsband zur Jahrestagung der Arbeitsgemeinschaft  
Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute  
e.V. . . . – Berlin : Duncker und Humblot

(Beihefte der Konjunkturpolitik ; . . .)

Früher Schriftenreihe. – Teilw. u. d. T.: Arbeitsgemeinschaft Deutscher  
Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute; Tagungsband zur  
Jahresversammlung der Arbeitsgemeinschaft Deutscher  
Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V. . . .

NE: Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher

Forschungsinstitute; Tagungsband zur Jahresversammlung der

Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher

Forschungsinstitute e.V. . . . ; HST

1995. Wege aus der Arbeitslosigkeit. – 1995

**Wege aus der Arbeitslosigkeit** : im Mai 1995 in Bonn /

[Schriftl.: Herbert Wilkens]. – Berlin : Duncker und Humblot,  
1995

(Tagungsband zur Jahresversammlung der Arbeitsgemeinschaft  
Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V. ;  
1995) (Beihefte der Konjunkturpolitik ; H. 43)

ISBN 3-428-08471-3

NE: Wilkens, Herbert [Red.]

Schriftleiter: Herbert Wilkens

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0452-4780

ISBN 3-428-08471-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

## Vorwort

In diesem Beiheft wird über den wissenschaftlichen Teil der 58. Jahrestagung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute berichtet, die am 11. und 12. Mai 1995 in Bonn stattfand und das Thema

*Wege aus der Arbeitslosigkeit*

zum Gegenstand hatte.

Für die wissenschaftliche Vorbereitung der Tagung ist Henning Klodt (Kiel) und Hilmar Schneider (Halle) zu danken.

Referate hielten Lars Calmfors (Stockholm), Wolfgang Franz (Konstanz), Arne Heise (Düsseldorf), Johannes Ludewig (Bonn), Karl-Heinz Paqué (Kiel), Christof Schares (Köln), Wolfgang Scheremet (Berlin), Hilmar Schneider (Halle), Markus Scheuer (Essen), Ingeborg Sperling (Hamburg), Victor Steiner (Mannheim), Bernhard Teriet (Nürnberg) und Kurt Vogler-Ludwig (München). Leider können in dem vorliegenden Tagungsband zwei der Beiträge nicht veröffentlicht werden. Der Text von Vogler-Ludwig stammte aus einem Gutachten für die EG-Kommission; die Freigabe blieb aus. Der Vortrag von Scheuer liegt nicht in Schriftform vor.

Die Schriftleitung sowie die Zusammenfassung der Diskussionen besorgte Herbert Wilkens (Berlin).

Die 59. Jahrestagung soll am 9. und 10. Mai 1996 in Bonn stattfinden und das Thema

*Maastricht II – Entwicklungschancen und Risiken der EU:  
Erweiterung, Vertiefung oder Stagnation*

behandeln.

Berlin, im August 1995

Lutz Hoffmann  
Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft



# Inhalt

## *Erster Teil*

### **Internationale Erfahrungen der Arbeitsmarktpolitik**

*Lars Calmfors*

What Can We Expect from Active Labour Market Policy? .....	11
--	----

*Wolfgang Franz*

Die Lohnfindung in Deutschland in einer internationalen Perspektive: Ist das deutsche System ein Auslaufmodell? .....	31
---	----

Zusammenfassung der Diskussion .....	58
--------------------------------------	----

## *Zweiter Teil*

### **Determinanten der strukturellen Arbeitslosigkeit in der deutschen Wirtschaft und beschäftigungspolitische Optionen**

*Hilmar Schneider*

Persistenz der Arbeitslosigkeit und das System der Arbeitslosenversicherung .....	67
---	----

*Karl-Heinz Paqué*

Beschäftigungshilfe statt Arbeitslosenhilfe. Ein Reformvorschlag zur Senkung struktureller Arbeitslosigkeit .....	81
---	----

Zusammenfassung der Diskussion .....	100
--------------------------------------	-----

## *Dritter Teil*

### **Perspektiven des ostdeutschen Arbeitsmarkts**

*Viktor Steiner und Florian Kraus*

Structural Differences in Long-Term Unemployment between West and East Germany after Unification .....	111
--	-----

*Wolfgang Scheremet*

Tarifpolitik in Ostdeutschland: Ausstieg aus dem Lohnverhandlungsmodell der Bundesrepublik Deutschland .....	135
--	-----

Zusammenfassung der Diskussion .....	170
--------------------------------------	-----

*Vierter Teil***Längerfristige Tendenzen der Arbeitsmarktentwicklung  
und Beschäftigungspolitik***Arne Heise*

Arbeitslosigkeit, Deregulierung und Arbeitsmarktflexibilität. Bestimmungsgründe der Beschäftigungsentwicklung in Westdeutschland – 12 Anmerkungen .....	181
Zusammenfassung der Diskussion .....	203

*Fünfter Teil***Flankierende Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit***Bernhard Teriet*

Beschäftigungsorientierte Arbeitszeitregelungen .....	213
---	-----

*Ingeborg Sperling*

Aktive Arbeitsmarktpolitik. Möglichkeiten und Grenzen von Qualifizierungsmaßnahmen .....	231
--	-----

*Christof Schares*

Mehr Arbeitsplätze durch Gewinn- oder Kapitalbeteiligung von Arbeitnehmern? .....	245
---	-----

Zusammenfassung der Diskussion .....	275
--------------------------------------	-----

*Sechster Teil***Abschlußvortrag mit Podiumsdiskussion***Johannes Ludewig*

Wirtschaftspolitik für mehr Beschäftigung .....	287
---	-----

Zusammenfassung der Diskussion .....	305
--------------------------------------	-----

Teilnehmerverzeichnis der 58. Jahrestagung der ARGE

(wissenschaftlicher Teil) .....	318
---------------------------------	-----

*Erster Teil*

**Internationale Erfahrungen  
der Arbeitsmarktpolitik**



## What Can We Expect from Active Labour Market Policy?

By Lars Calmfors, Stockholm\*

This paper is about the contribution that so called active labour market policy can make to fighting unemployment. There is an increasing interest in the topic and a greater emphasis on active labour market programmes (henceforth denoted ALMPs) has become a standard recommendation in recent policy documents from both the OECD and the EU.<sup>1</sup> In this context Sweden is often seen as an example that others should follow. In fact there may be more of this to come since a former head of the Swedish National Labour Market Board has just been appointed director general of the EU directorate responsible for employment issues. In this situation it may be worthwhile to try to summarise our knowledge in the field.

The term active labour market policy usually encompasses a whole set of employment policy measures that directly target the unemployed: (i) *job brokering* performed by employment offices to improve matching between vacancies and the unemployed; (ii) *labour market training* in order to enhance the skills of the unemployed; and (iii) *job creation* either directly in the public sector or indirectly through subsidisation of private-sector work. Since job brokering and associated counselling and guidance activities for the unemployed are fairly uncontroversial, I shall focus most of my discussion on training and job creation schemes.

The paper is structured into four parts: (i) a short background about the size of ALMPs in various Western European countries; (ii) a discussion of theory; (iii) an evaluation of the present state of empirical know-

---

\* Institute for International Economic Studies, Stockholm University, and the Economic Council of Sweden. I am grateful to Susanne Ackum Agell, John Hassler, Paul Klein and Dennis Snower as well as to the participants in the Annual meeting of the Association of German Economic Research Institutes, May 11-12, Bonn, for helpful comments, to Anne Bochini for research assistance and to Helena Matheou for secretarial assistance.

<sup>1</sup> See e.g. OECD (1990), European Parliament (1993), *Employment in Europe* (1993) and *Presidency Conclusions* (1994).

ledge; and (iv) some concluding speculations about the political economy of active labour market policy.

**Table 1**  
**The allocation of labour market expenditures in Western Europe**

	Total expenditures in percent of GDP <sup>a</sup>		Active expenditures in percent of total <sup>b</sup>		Unemployment in percent of labour force	
	1985-89	1990-93	1985-89	1990-93	1985-89	1990-93
Belgium	4.3	3.9 <sup>c</sup>	27.7	29.1 <sup>c</sup>	10.3	10.0
Britain	2.3	1.7	33.5	32.8	9.6	8.5
Denmark	5.2 <sup>d</sup>	6.3	22.1 <sup>d</sup>	24.6	8.5	10.7
France	2.9	2.8	25.5	31.7	10.1	10.1
Germany <sup>e</sup>	2.3	3.2	41.8	43.6	6.3	6.7
Italy	1.5 <sup>f</sup>	1.6 <sup>c</sup>	44.1 <sup>f</sup>	45.5 <sup>c</sup>	10.6	11.1
the Netherlands	3.9	3.2	27.9	33.6	9.5	7.0
Pre-1995 EU <sup>g</sup>	2.8	2.8	29.8	32.8	11.1	9.8
Finland	2.4	4.6	40.7	32.4	4.6	10.1
Norway	1.1	2.5	50.4	43.8	3.0	5.6
Sweden	2.6	4.0	70.6	55.6	2.1	4.3

a) Total labour market expenditures include active measures, unemployment compensation and early retirement for labour market reasons.

b) The active measures are given in Table 2.

c) 1990-92.

d) 1986-89.

e) For 1985-90 Western Germany; for 1991-93 the whole of Germany.

f) 1985-88.

g) Only the twelve countries being members in 1994 are included.

Source: *OECD Employment Outlook*, various issues.

## 1. Background

*Table 1* shows how labour market expenditures (the total direct costs of unemployment) are allocated between active programmes and unemployment benefits in a number of Western European countries. The average expenditure share for ALMPs in the twelve countries making up the European Union before the extension in 1995 was around 30 %. The share has gone up very slightly in recent years despite the frequent political endorsements of active labour market policy. The share is fairly high – 40-45 % – in Germany, Norway and Italy (though the Italian figure

mainly reflects low spending on unemployment benefits), but the main outlier is Sweden. Although the share of active expenditures has fallen during the last recession, it still amounts to around 55 %. Today around 5.5 % of the Swedish labour force participates in various training and job creation schemes of a temporary nature (programmes for the disabled are not included in the figure).

Table 2

**The allocation of active labour market expenditures between different programmes in Western Europe ( percent of total active expenditures)**

	Public em- ployment ser- vices and ad- ministration		Labour mar- ket training		Youth measu- res		Job creation		Disability programmes	
	1985- 89	1990- 93	1985- 89	1990- 93	1985- 89	1990- 93	1985- 89	1990- 93	1985- 89	1990- 93
Belgium	14.4	16.3 <sup>a</sup>	10.4	19.5 <sup>a</sup>	0.8	0.0 <sup>a</sup>	61.1	50.0 <sup>a</sup>	12.9	13.7 <sup>a</sup>
Britain	19.2	28.3	17.9	32.5	32.1	29.6	27.2	4.1	3.8	5.2
Denmark	7.7 <sup>b</sup>	6.4	44.9 <sup>b</sup>	23.2	20.9 <sup>b</sup>	18.9	1.7 <sup>b</sup>	25.0	24.2 <sup>b</sup>	26.1
France	16.6	14.7	38.0	40.2	31.1	24.9	6.9	12.8	6.7	7.6
Germany <sup>c</sup>	23.2	16.3	28.8	36.2	5.3	3.8	20.5	26.2	22.2	17.2
Italy	12.5 <sup>d</sup>	10.9 <sup>a</sup>	4.4 <sup>d</sup>	2.2 <sup>a</sup>	83.0 <sup>d</sup>	86.8 <sup>a</sup>	0.0 <sup>d</sup>	0.0 <sup>a</sup>	0.0 <sup>d</sup>	0.0 <sup>a</sup>
the Netherlands	7.1	11.8 <sup>a</sup>	19.1	17.9 <sup>a</sup>	4.9	6.0 <sup>a</sup>	5.4	7.6 <sup>a</sup>	63.3	56.8 <sup>a</sup>
Pre-1995 EU <sup>e</sup>	13.7	12.8	25.0	26.5	21.4	22.3	22.0	21.3	17.5	16.7
Finland	9.8	10.0	26.9	25.5	5.4	5.0	46.4	48.9	11.0	10.5
Norway	22.4	14.2	21.4	31.3	8.4	11.7	15.4	22.8	32.3	20.2
Sweden	12.4	9.9	27.2	35.6	6.7	8.6	13.9	10.8	39.8	35.0

a) 1990-92.

b) 1986-89.

c) For 1985-90 Western Germany; for 1991-93 the whole of Germany.

d) 1985-88.

e) Only the twelve countries being members in 1994 are included.

Source: *OECD Employment Outlook*, various issues.

The composition of the expenditures on active measures is shown in Table 2. Before the extension of the EU in 1995, the EU averages were 13 % for public employment services and administration, 27 % for labour market training, 22% for youth measures, 21% for job creation schemes and 17% for disability programmes. But as can be seen, these averages hide large differences between countries, with especially Bel-