

Fehn, Rainer

Working Paper

Arbeitsmarktflexibilisierung und Arbeitslosigkeit

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 54

Provided in Cooperation with:

Chair of Economic Order and Social Policy, Julius Maximilian University of Würzburg

Suggested Citation: Fehn, Rainer (2002) : Arbeitsmarktflexibilisierung und Arbeitslosigkeit, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 54, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/32488>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

**Arbeitsmarktflexibilisierung
und Arbeitslosigkeit**

Rainer Fehn

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge
des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre,
Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik
Prof. Dr. Norbert Berthold

Nr. 54

2002

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

Arbeitsmarktflexibilisierung und Arbeitslosigkeit

*Rainer Fehn**

*Vortrag auf dem IAB-Workshop:
Beschäftigungsentwicklung und Arbeitslosigkeit –
Die Niederlande und Deutschland im institutionellen Vergleich*

Nürnberg, 5.2.2002

* PD Dr. Rainer Fehn, Volkswirtschaftliches Institut, Universität Würzburg, Sanderring 2, 97070 Würzburg & CESifo, Forschungsdirektor am ifo Institut München, e-mail: rainer.fehn@mail.uni-wuerzburg.de

A. Einleitende Bemerkungen

Die hochentwickelten Volkswirtschaften durchlaufen seit einiger Zeit schon eine Phase radikalen strukturellen Wandels, was sich an zumindest vier Punkten erkennen läßt. Erstens expandiert der Dienstleistungssektor, wohingegen der industrielle Sektor tendenziell schrumpft. Man spricht von einer Tertiarisierung der hochentwickelten Volkswirtschaften, die allerdings vor allem in den USA schon deutlich weiter fortgeschritten ist als etwa in Deutschland. Zweitens läßt sich ein Wandel hin zur sogenannten „new economy“ konstatieren, also eine Expansion all derjenigen Bereiche, welche verstärkt auf die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien bzw. auf den Einsatz hochwertiger EDV setzen. Ein Paradebeispiel für diese Entwicklung ist die Biotechnologie, die allerdings ebenfalls in den USA schon einen weitaus größeren Stellenwert hat als etwa in Deutschland, wobei sich innerhalb der USA eine erhebliche Konzentration auf bestimmte Regionen wie z.B. die Einzugsgebiete von Boston und San Francisco feststellen läßt. Drittens findet in zahlreichen Unternehmen in tiefgreifender Wandel der Arbeitsorganisation statt, welcher nicht zuletzt durch den umfassenden Einsatz von Computern ermöglicht wird. Die Unternehmen geben zunehmend die tayloristisch-fordistische Produktionsweise mit einer sehr weitgehenden Spezialisierung der Arbeitnehmer zugunsten einer holistischen Arbeitsorganisation auf, in welcher die Arbeitnehmer verschiedene, häufig zueinander komplementäre Aufgaben wahrnehmen müssen und in der ihnen ein viel größeres Maß an Team- und Entscheidungsfähigkeit abverlangt wird. Viertens hat die Größe und Häufigkeit von Datenänderungen zugenommen, mit denen sich die Unternehmen konfrontiert sehen, so daß das wirtschaftliche Umfeld insgesamt volatiler geworden ist.¹

Diese erheblichen Veränderungen im wirtschaftlichen Umfeld haben die Anpassungslasten steigen lassen, mit welchen die hochentwickelten Volkswirtschaften fertig werden müssen. Gerade in den großen kontinentaleuropäischen Ländern Deutschland, Frankreich, Italien oder auch Spanien fällt aber die Anpassungskapazität, um solche erheblichen Anpassungslasten zu verarbeiten, relativ gering aus. Der Hauptgrund dafür ist in relativ rigiden Arbeitsmärkten und großzügig ausgebauten Sozialstaaten zu sehen, welche den Akteuren zahlreiche Kanäle eröffnen, die anfallenden Anpassungslasten auf Dritte wie etwa die Steuerzahler oder

¹ Vgl. Fehn (2002).

zukünftige Generationen abzuwälzen.² Das wenig überraschende Resultat ist eine massiv steigende Sockelarbeitslosigkeit, welche auch in Phasen der Hochkonjunktur nicht verschwindet. Diese strukturell bedingte Sockelarbeitslosigkeit, welche nicht auf eine mangelnde gesamtwirtschaftliche Güternachfrage zurückzuführen ist, dürfte etwa in Deutschland rund 85% der gesamten Arbeitslosigkeit ausmachen. Das Pendant zu dieser steigenden Sockelarbeitslosigkeit ist eine völlig unzureichende Schaffung neuer Arbeitsplätze. Es gelingt offensichtlich hierzulande wesentlich schlechter als etwa in den USA neue Arbeitsplätze insbesondere in den expandierenden Wirtschaftsbereichen zu schaffen.³

Dieses gravierende Defizit bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze hängt insbesondere auch mit der hierzulande verfolgten defensiven Politikstrategie zusammen, alte Arbeitsplätze in niedergehenden Sektoren, wie etwa dem Bergbau, der Landwirtschaft oder auch bei den Werften möglichst lange zu erhalten und die Verlierer des strukturellen Wandels in erheblichem Umfang zu entschädigen. Demzufolge lassen sich zwei Kernelemente dieser defensiven Politikstrategie identifizieren. Zum einen der Versuch, die Zerstörung alter Arbeitsplätze möglichst lange durch Subventionen und Arbeitsmarktrigiditäten wie etwa den Kündigungsschutz hinauszuschieben und damit die Ressourcen in den nicht mehr profitablen Verwendungen zu binden. Zum anderen eine großzügige Abfederung der dennoch in diesen niedergehenden Bereichen entlassenen Arbeitnehmer über den Sozialstaat, also die Arbeitslosenversicherung, eine zeitlich unbegrenzte, aber dennoch an den letzten Nettolohn anknüpfende Arbeitslosenhilfe und als letztes Auffangbecken die Sozialhilfe, welche gerade bei Familien ein Leistungsniveau bietet, das recht nahe an den Nettoverdienst eines Durchschnittsverdieners heranreicht und eine absolute Lohnuntergrenze in das am Markt realisierbare Lohnspektrum einzieht. Ein derartig großzügiger Sozialstaat läuft aber Gefahr, die Arbeitsanreize der Verlierer im strukturellen Wandel weitgehend zu vernichten, so daß die betroffenen Personen nicht nur temporär, sondern vielmehr dauerhaft der Allgemeinheit auf der Tasche liegen. Das eigentliche Ziel des Sozialstaates, Hilfe zur Selbsthilfe zu geben und als eine Art Trampolin zu fungieren, welches den Weg zurück in den regulären Arbeitsmarkt

² Vgl. Siebert (1997); internationale Vergleiche der Arbeitsmarktflexibilität kommen in jüngster Zeit regelmäßig zu dem Ergebnis, daß Deutschland in bezug auf die Arbeitsmarktflexibilität unter der Gruppe der OECD- und Schwellenländer den letzten Platz einnimmt, was den wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf nachhaltig unterstreicht; vgl. etwa Gwartney u.a. (2001).

³ Vgl. Eichhorst u.a. (2001) und Fehn (1997).

ermöglicht, wird in großem Stil verfehlt, was sich unter anderem an der im internationalen Vergleich extrem hohen Langzeitarbeitslosenrate von rund 50% ablesen läßt.⁴

Weitaus erfolgversprechender ist gerade in Phasen radikalen strukturellen Wandels ohne Frage auf Dauer eine offensive Politikstrategie, welche das zentrale Ziel verfolgt, möglichst günstige institutionelle Rahmenbedingungen für die Schaffung neuer Arbeitsplätze in den expandierenden Bereichen zu schaffen und welche den Prozeß der Umlenkung von Ressourcen raus aus den niedergehenden Bereichen und hinein in die expandierenden Sektoren aktiv fördert. Eine solche offensive Politikstrategie muß dann aber konsequenterweise auch bereit sein, ein größeres Maß an sozialen Härten im Prozeß des strukturellen Wandels hinzunehmen. Folglich muß das Kernelement einer solchen offensiven Politikstrategie die umfassende Reform der institutionellen Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt und im Bereich des Sozialstaates sein. Das gesamte Dickicht an Regulierungen in diesen beiden Bereichen muß auf den Prüfstand gestellt werden, ob es sich negativ oder positiv auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze auswirkt. Angesichts anhaltender Massenarbeitslosigkeit ist es mehr als zweifelhaft, ob sich negativ auswirkende Regulierungen aufgrund anderer „Gerechtigkeitsüberlegungen“ rechtfertigen lassen. Trägt ein System dauerhaft dazu bei, daß mündige Bürger nicht auf eigenen Füßen stehen und macht sie abhängig vom Tropf des Sozialstaates, so dürfte dies eine der größtmöglichen „Ungerechtigkeiten“ und Fehlsteuerungen in einem freiheitlich verfaßten Staat sein. Allerdings hängt die Entstehungsrate neuer Arbeitsplätze auch maßgeblich von anderen institutionellen Faktoren neben dem Arbeitsmarkt und dem Sozialstaat ab, nämlich insbesondere von der Offenheit und Wettbewerbsintensität auf den Gütermärkten, der Funktionsfähigkeit der Kapitalmärkte, welche insbesondere auch für die Finanzierung von Unternehmensgründungen und von riskanten, innovativen Projekten geeignet sein müssen, sowie auch von der Ausgestaltung des Steuersystems, welches vor allem starke Anreize für unternehmerische Aktivitäten setzen muß. Die erfolgreiche Bewältigung des strukturellen Wandels hängt also insgesamt davon ab, daß die institutionellen Rahmenbedingungen in allen Bereichen Außenseiterkonkurrenz fördern und nicht etwa behindern. Je besser es den etablierten Akteuren auf den unterschiedlichen Märkten gelingt, sich mit Hilfe des Staates vor dem unliebsamen Wettbewerb durch Neuankömmlinge und Außenseiter mit potentiell

⁴ Vgl. OECD (2001).

innovativen Ideen abzuschirmen und zu schützen, desto schlechter ist eine Volkswirtschaft insgesamt in der Lage, eine Phase radikalen strukturellen erfolgreich zu bewältigen.⁵

Im Rahmen dieses Papiers soll es in erster Linie um den Erklärungsbeitrag rigider Arbeitsmärkte zu der anhaltenden Beschäftigungsmisere hierzulande gehen, obgleich es naheliegt zu vermuten, daß andere Bereiche, wie etwa die institutionellen Rahmenbedingungen im Bereich des Sozialstaates, auf dem Kapital- und Gütermarkt sowie die Ausgestaltung des Steuersystems, ebenfalls eine maßgebliche Rolle spielen. Im weiteren wird daher wie folgt vorgegangen. Zunächst wird erläutert, daß die Lohnpolitik eine zentrale Determinante der Arbeitsmarktpformance ist und daß insbesondere Lohnzurückhaltung und Lohndifferenzierung wichtig sind, um zu dauerhaft besseren Beschäftigungsergebnissen zu gelangen. Anschließend werden einige zentrale Arbeitsmarktinstitutionen, nämlich konkret die Arbeitslosenversicherung, die Sozialhilfe, der Kündigungsschutz sowie der Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen hinsichtlich ihrer Beschäftigungswirkungen genauer unter die Lupe genommen.

B. Lohnpolitik und Arbeitsmarktpformance

I. Lohnzurückhaltung

Eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik ist die zentrale Voraussetzung für eine dauerhaft gute Arbeitsmarktpformance. Aus Beschäftigungssicht sind die institutionellen Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt daher so auszugestalten, daß die Lohnpolitik einen möglichst großen Beitrag dazu leistet, anhaltende Massenarbeitslosigkeit zu vermeiden bzw. diese abzubauen, sofern sie wie etwa in Deutschland schon gegeben ist. Auf aggregierter Ebene bedeutet dies in erster Linie, daß der sogenannte gesamtwirtschaftliche Verteilungsspielraum von der Lohnpolitik auf keinen Fall voll ausgeschöpft werden darf, wenn man einen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten will. Nur dann wird Raum gelassen für Beschäftigungszuwächse und eine marktgerechte Lohndifferenzierung, welche z.B. durch freiwillige Aufschläge sich überdurchschnittlich gut entwickelnder Unternehmungen oder durch die Einführung von Gewinnbeteiligungsplänen auf der

⁵ Vgl. Fehn (2002).

Unternehmensebene realisiert werden kann. Dieser gesamtwirtschaftliche Verteilungsspielraum ergibt sich aus der Höhe des aggregierten Zuwachses in der Trendentwicklung der Arbeitsproduktivität zuzüglich der von der Notenbank als akzeptabel erachteten Inflationsrate.⁶ Fortschritte in Arbeitsproduktivität, welche lediglich durch vorangegangenen Arbeitsplatzabbau ermöglicht wurden, rechtfertigen keine höheren Lohnzuwächse, weil man ansonsten in einen Teufelskreislauf aus fallender Beschäftigung und immer weiter steigenden Lohnforderungen hineinschlittern würde. Gleiches gilt für Datenänderungen und Politikmaßnahmen, welche den Konsumreallohn senken, denen aber kein entsprechender Anstieg der Arbeitsproduktivität gegenübersteht. Typische Beispiele dafür sind Verschlechterungen der „terms of trade“, etwa aufgrund eines massiv gestiegenen Preises für Rohöl oder aufgrund einer deutlichen Abwertung der Inlandswährung, Anhebungen der Sozialbeiträge oder auch der Mehrwert- oder der Einkommensteuer. Reagieren die Tarifparteien auf derartige Datenänderungen mit höheren Lohnabschlüssen, um den Konsumreallohn konstant zu halten, dann tragen sie damit zwangsläufig zum weiteren Abbau von Beschäftigung bei.

Die aktuelle Lohnverhandlungsrunde in Deutschland zeigt, daß die Gewerkschaften den negativen Zusammenhang zwischen Lohnerhöhungen und Beschäftigungsentwicklung nach wie vor nicht wahrhaben wollen. Prominentestes Beispiel ist die aktuelle Forderung von 6,5% Lohnerhöhung der IG-Metall, welche weit über den Verteilungsspielraum hinausgeht, obwohl doch angesichts von anhaltender Massenarbeitslosigkeit eindeutig Lohnzurückhaltung gefragt wäre, um Raum für Beschäftigungszuwächse zu lassen. Gelingt es der IG-Metall aufgrund ihrer nach wie vor erheblichen Streikmacht, diese Forderungen auch nur annäherungsweise durchzusetzen, so hat dies unweigerlich einen forcierten Stellenabbau und Rationalisierungsdruck in der Metallbranche zur Folge. Aber auch der aktuelle Abschluß in der Chemieindustrie von rund 3,3% ist keineswegs dazu angetan, Beschäftigungszuwächse zu ermöglichen. Offensichtlich wurden erneut die Interessen der Beschäftigten an Einkommenszuwächsen weitaus stärker gewichtet als das Interesse der Arbeitslosen an verbesserten Einstellungschancen. Aufgrund der in Deutschland üblicherweise zu beobachtenden Pilotfunktion des jeweils ersten Tarifschlusses in einer Tarifrunde ist darüber hinaus zu befürchten, daß der Tarifabschluß in der chemischen Industrie auf die anderen Sektoren ausstrahlt und sogar als Untergrenze von Seiten der Gewerkschaften angesehen

⁶ Vgl. Berthold, Fehn und Thode (2000).

wird, so daß weitere negative Beschäftigungswirkungen resultieren. Die Unternehmungen werden als längerfristige Reaktion noch kapitalintensiver als ohnehin schon produzieren und fortfahren, ihre Produktionsstätten verstärkt ins Ausland verlagern. Vor allem weniger qualifizierte Arbeitskräfte werden vom wachsenden Entlassungsdruck betroffen sein, was die ohnehin hohe Arbeitslosigkeit unter dieser Problemgruppe auf dem Arbeitsmarkt weiter ansteigen lassen wird.

Die Gewerkschaften versuchen zwar, ihre aggressive Lohnpolitik mit ihrer vermeintlich positiven Wirkung auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu rechtfertigen, welche dann angeblich einen positiven Beschäftigungseffekt zur Folge hätte. Dies ist aber nichts anderes als Augenwischerei. Das dahinter stehende Kaufkraftargument des Lohns ist längst widerlegt.⁷ Würde es auch nur annäherungsweise gelten, dann müßten gerade in den Neuen Bundesländern paradiesische Zustände in bezug auf die Beschäftigungslage herrschen, war doch dort die Lohnpolitik in den neunziger Jahren alles andere als zurückhaltend. Das Gegenteil ist aber der Fall. Angesichts der primär strukturell bedingten Beschäftigungsmisere hierzulande ist ein Defizit an Güternachfrage ohnehin kein vordringliches Problem. Selbst wenn die keynesianisch nachfragebedingte Komponente in der Arbeitslosigkeit aber an Gewicht gewinnt, ist eine expansive Lohnpolitik nicht das geeignete Politikinstrument, um darauf zu reagieren. Der positive Nachfrageeffekt im Inland einer expansiven Lohnpolitik ist höchst unsicher, die Kostensteigerungen und damit die Verschlechterung der Angebotsseite tritt aber auf jeden Fall ein und überwiegt damit vom Gewicht her. Vielmehr ist für den Fall eines Einbruchs der gesamtwirtschaftlichen Güternachfrage die Geld- und Fiskalpolitik, letztere insbesondere in Form der automatischen Stabilisatoren, gefragt, um die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stabilisieren.⁸

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, daß die häufig anzutreffenden Lohnstückkostenrechnungen, welche gerade im Verarbeitenden Gewerbe Deutschland im internationalen Vergleich gar nicht so schlecht aussehen lassen, höchst problematisch sind. Es kann nicht verwundern, daß die Lohnstückkostenentwicklung relativ moderat verläuft, wenn man eine Lohn- und Sozialpolitik verfolgt, welche systematisch die Erhöhung der Real- und

⁷ Vgl. Jerger und Landmann (2001) und Berthold, Fehn und Thode (2002).

⁸ Insbesondere die USA verfolgen seit den Anschlägen vom 11. September 2001 eine solche expansive Geld- und Fiskalpolitik, wobei Zweifel angebracht sind, ob die USA nicht in ihrer nachfragepolitischen Reaktion überziehen. Vor allem das fiskalpolitische Paket könnte letztlich prozyklisch wirken, weil es erst jetzt wirklich auf den Weg gebracht wird und die konjunkturelle Erholung sich aber schon abzeichnet.

Humankapitalintensität im Produktionsprozeß fördert und dazu beiträgt, daß etwa gering qualifizierte oder auch ältere Arbeitnehmer am Arbeitsmarkt keine Chance mehr haben und dem Sozialstaat zur Last fallen. Die gemessenen Steigerungen der Arbeitsproduktivität sind dann nicht genuin durch die Unternehmungen erwirtschaftet worden, sondern sie sind zu einem erheblichen Teil Resultat einer auf Lohnkostensteigerungen reagierenden Personalpolitik, die zu Lasten der Allgemeinheit geht. Eine solche Situation ist aber darüber hinaus insofern höchst instabil, als sich Unternehmungen bei Neuansiedlungen oder auch Erweiterungsinvestitionen in der Regel den Produktionsstandort aussuchen können. Einigermmaßen moderat erscheinende Lohnstückkosten aufgrund eines künstlich überhöhten Kapitaleinsatzes sind dann aber gerade kein Argument, um sich in einem solchen institutionellen Umfeld anzusiedeln. Vielmehr kommt es aus Sicht der Unternehmungen bei einer solchen längerfristigen Festlegung entscheidend darauf an, wie im Planungszeitraum das erwartete Verhältnis der Belastung durch Löhne, Steuern und Abgaben relativ zur öffentlichen Infrastruktur im weitesten Sinne und relativ zur Qualifikation und zum Arbeitseinsatz der Arbeitnehmer aussieht. Die institutionellen Rahmenbedingungen hinsichtlich der Dispositionsfreiheit der Unternehmungen, welche gerade in Deutschland bei größeren Unternehmungen durch die jüngst sogar noch ausgebauten Mitspracherechte des Betriebsrates weiter eingeschränkt wurde, spielt ebenfalls eine erhebliche Rolle. Die nach wie vor eher mäßige Entwicklung der von ausländischen Unternehmungen in Deutschland getätigten Direktinvestitionen deutet an, daß unabhängig von allen Lohnstückkostenvergleichen Deutschland als Produktionsstandort aus Unternehmenssicht nicht besonders attraktiv erscheint. Zusammenfassend sind also die institutionellen Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt dahingehend zu gestalten, daß sie eine dauerhaft zurückhaltende Lohnpolitik fördern und damit Raum für die dringend benötigten Beschäftigungszuwächse schaffen.

II. Lohndifferenzierung

Mindestens ebenso wichtig wie eine dauerhafte Politik der Lohnzurückhaltung ist aber, daß die Löhne in qualifikatorischer, sektoraler und regionaler Hinsicht den Erfordernissen des Arbeitsmarktes entsprechend ausreichend differenziert ausfallen. Ist die Lohnstruktur in diesen drei Dimensionen hingegen stark eingeeengt und eher egalitärer Natur, dann müssen insbesondere die Arbeitnehmer schon eine sehr hohe Mobilität aufweisen, um erhebliche

Probleme mit Mismatch-Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Gerade in einem sozialstaatlichen Umfeld, in dem zeitlich unbegrenzt die staatlichen Transferzahlungen über die Arbeitslosenhilfe an den letzten Nettolohn gekoppelt sind und ein Umzug den Arbeitslosen nicht zugemutet wird, ist aber damit zu rechnen, daß die Arbeitslosen nicht sehr mobil sind. Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot finden dann aber nur schlecht zueinander und die Kombination aus sozialstaatlich bedingter, geringer Mobilität der Arbeitslosen und wenig differenzierten Lohnstrukturen hat zwangsläufig massive Mismatch-Probleme am Arbeitsmarkt zur Folge.⁹

Die Situation verschärft sich noch, wenn umwälzender struktureller Wandel wie seit einiger Zeit schon insbesondere in sektoraler und qualifikatorischer Hinsicht zu konstatieren ist. Der säkulare Trend in der Struktur der Arbeitsachfrage weg von standardisierter Industrieproduktion hin zu Dienstleistungen und hin zur sogenannten „new economy“ sowie weg von gering qualifizierten Arbeitnehmern hin zu hoch qualifizierten Arbeitnehmern die umfassende Fähigkeiten aufweisen und ein weites Spektrum an Aufgaben wahrnehmen können, erfordert eine deutlich wachsende Lohndifferenzierung, um einen Anstieg der strukturell bedingten Arbeitslosigkeit zu vermeiden.¹⁰ Dies ist aber in Deutschland entgegen dem internationalen Trend gerade nicht geschehen. Vielmehr ist hierzulande die Lohnstruktur insbesondere in qualifikatorischer Hinsicht konträr zu den Bedürfnissen des Marktes weiter eingeebnet worden.¹¹ Vor diesem Hintergrund darf es nicht verwundern, daß vor allem gering qualifizierte Arbeitnehmer und ehemalige Arbeitnehmer des industriellen Sektors von anhaltender Arbeitslosigkeit betroffen sind.

Diese Politik wenig differenzierter Löhne ist zu einem großen Teil erneut das Resultat der hierzulande zu beobachtenden institutionellen Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt und im Bereich des Sozialstaates. Eine Lohnpolitik, welche die eigentlich aus dem Marktprozeß entstehenden Einkommensunterschiede systematisch zu nivellieren versucht, läßt sich nur dann durchhalten, wenn die resultierende Arbeitslosigkeit in großem Stil über Versicherungs- und Transferzahlungen des Sozialstaates sozial abgefedert wird. Ist hingegen wie etwa in den USA das soziale Netz nur recht grobmaschig geknüpft, dann ist der soziale Absturz einmal entlassener Arbeitnehmer, welche nicht sehr schnell eine neue Beschäftigung

⁹ Vgl. Berthold und Fehn (1997a).

¹⁰ Vgl. Lindbeck und Snower (2000).

¹¹ Vgl. Eichhorst u.a. (2001).

finden, derart groß, daß ein erheblicher politischer und sozialer Druck entsteht, eine solche Lohnpolitik aufzugeben, welche nicht den Erfordernissen des Arbeitsmarktes entspricht. Dauerhafte Arbeitslosigkeit können sich die Betroffenen dann einfach nicht leisten, so daß es im Ergebnis nicht verwundern kann, wenn die Quote der Langzeitarbeitslosigkeit hierzulande rund das achtfache derjenigen in den USA beträgt.¹² Die in Deutschland nach wie vor im internationalen Vergleich relativ zentralen Lohnverhandlungen sowie das schon im Prozeß der Wiedervereinigung fatale Leitmotiv deutscher Lohnpolitik „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ haben immer größere Effizienz- und Beschäftigungseinbußen zur Folge. Die Situation wird daher immer instabiler und früher oder später wird es auch in Deutschland in beiderlei Hinsicht zu gravierenden Veränderungen kommen müssen.

Allerdings wird es eine zentrale Herausforderung für das Modell der „Sozialen Marktwirtschaft“ sein, diesen Veränderungsprozeß dahingehend zu gestalten, daß er mit geringeren sozialen Härten als etwa in den USA einhergeht. Dies sollte möglich sein, wenn man bedenkt, daß andere europäische Länder, wie etwa die Schweiz oder die Niederlande, seit längerem schon beschäftigungspolitisch weitaus erfolgreicher sind als Deutschland, ohne daß sie das gleiche Ausmaß an Einkommensunterschieden und sozialen Härten wie die USA aufweisen. Dies sind allerdings durchweg eher kleine Länder, von der Größe her vergleichbar mit deutschen Bundesländern wie Bayern, Baden-Württemberg oder Nordrhein-Westfalen. Daher stellen sich in diesem Zusammenhang zwei zentrale Fragen. Zum einen, inwiefern deren Erfahrungen auf größere Länder wie Deutschland, Frankreich oder Italien übertragbar sind. Zum anderen, ob nicht auch in Deutschland im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik viel mehr Kompetenzen auf die dezentralere Bundesländerebene übertragen werden müßten, wobei dies möglicherweise zumindest mit Kooperationen kleinerer Bundesländer, wenn nicht gar mit der politisch äußerst schwierigen Aufgabe einer Neuordnung der Bundesländer, einhergehen müßte.

¹² Vgl. OECD (2001).

C. Reform der Versicherungs- und Transferzahlungen an Arbeitslose

Eine Beschäftigungspolitik kann letztlich nur dann als erfolgreich bezeichnet werden, wenn es ihr gelingt, einen Großteil der Arbeitslosen und insbesondere auch der Langzeitarbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt zu reintegrieren. Um dieses Ziel zu erreichen sind grundsätzlich sowohl positive als auch negative Anreizmechanismen, also Zuckerbrot und Peitsche, geeignet. Allerdings muß hinzukommen, daß die Unternehmungen auch bereit und in der Lage sind, Arbeitssuchende zu einem ihrer Grenzproduktivität entsprechenden Reallohn einzustellen. Sinnvollerweise sollten alle drei Wege beschritten werden, so daß es zum einen gilt, die Wettbewerbsfähigkeit der Arbeitslosen am regulären Arbeitsmarkt über gezielte Reintegrationsfördermaßnahmen zu steigern, und zum anderen die Transferzahlungen an Arbeitslose, die trotz objektiver Arbeitsfähigkeit ihnen gebotene Chancen nicht nutzen, deutlich restriktiver auszugestalten und schließlich das Interesse von Unternehmungen an Neueinstellungen zu erhöhen. Da es in diesem Beitrag um den Einfluß von Arbeitsmarktrigiditäten auf die Arbeitsmarktpformance geht, wird der umfangreiche erste Bereich einer sinnvollen Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik hier nicht erörtert.¹³ Zunächst einmal wird daher im folgenden die Ausgestaltung der Versicherungs- und Transferzahlungen an Arbeitslose diskutiert bevor auf den Einfluß des Kündigungsschutzes und des Zentralisierungsgrades der Lohnverhandlungen auf die Einstellungsbereitschaft der Unternehmungen und die gesamtwirtschaftliche Arbeitsmarktpformance eingegangen wird.

In international vergleichenden Studien zeigt sich immer wieder, daß die Großzügigkeit der Arbeitslosenunterstützung eine wichtige Determinante für das Ausmaß an Arbeitslosigkeit in einem Land ist.¹⁴ Je länger Leistungen gewährt werden, je höher diese Leistungen ausfallen und je laxer die Zumutbarkeitskriterien sind, die an die Gewährung dieser Leistungen geknüpft werden, desto höher ist das Ausmaß insbesondere an Langzeitarbeitslosigkeit. Mehrere Wirkungsketten sind für dieses wenig überraschende Resultat verantwortlich. Zunächst einmal wird dadurch schlicht und ergreifend die Suchintensität der Arbeitslosen gesenkt, womit deren Einstellungswahrscheinlichkeit sinkt. Darüber hinaus verbreitert sich mit den deshalb höheren Kosten des Wohlfahrtsstaates der Keil aus Steuern und Abgaben, der zwischen den Bruttolohnkosten für die Unternehmungen und dem Nettolohn, den die

¹³ Für eine umfassende Analyse der aktiven Arbeitsmarktpolitik, siehe Steiner und Hagen (2000), Schmidt u.a. (2001) sowie Berthold, Fehn und von Berchem (2001).

¹⁴ Vgl. Hunt (1995), Nickell (1997), Layard u.a. (1991) und Bover u.a. (1998).

Arbeitnehmer erhalten, liegt. Die Anreize verschieben sich hin zur Nicht- bzw. zur Schwarzarbeit. Ein aggressiveres Lohnverhandlungsverhalten der Gewerkschaften, die sich natürlich am Nettolohn orientieren, den ihre Mitglieder tatsächlich erhalten, mit entsprechenden Beschäftigungseinbußen ist die zwangsläufige Folge. Dieses Ergebnis kommt aber auch deshalb zustande, weil Gewerkschaften und Unternehmungen wissen, daß überzogene Lohnerhöhungen bzw. leichtfertige Entlassungen weniger gravierende Konsequenzen für diejenigen Arbeitnehmer nach sich ziehen, die deswegen freigesetzt werden. Sie fallen ja in ein großzügig ausgebautes wohlfahrtsstaatliches Netz, das ihnen einen erheblichen Teil ihres zuletzt verdienten Nettoeinkommens in Deutschland sogar zeitlich unbegrenzt garantiert. Die Existenz und die Ausgestaltung der staatlichen organisierten Arbeitslosenversicherung induziert also eine Reihe von beschäftigungsschädlichen Verhaltensänderungen, sie ruft sogenannte „moral hazard“-Probleme hervor.

Deutschland schneidet in bezug auf die Ausgestaltung der Arbeitslosenunterstützung im internationalen Vergleich schlecht ab. Die Leistungen sind nicht nur relativ hoch, sondern sie werden vor allem für einen sehr langen Zeitraum, nämlich im Prinzip zeitlich unbegrenzt gewährt, und noch dazu sind die Zumutbarkeitskriterien eher als lax zu bezeichnen, so daß die Arbeitsanreize gering sind. Zwar sind die Zumutbarkeitskriterien noch in der Endphase der Regierung Kohl mit der 1997 in Kraft getretenen Reform ein wenig verschärft worden. Insbesondere die zumutbare Pendelzeit bei einer täglichen Arbeitszeit von mehr als sechs Stunden ist damals von 150 auf 180 Minuten verlängert worden. Die Regierung Schröder hat aber diese kleine Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien umgehend wieder rückgängig gemacht und sogar die Pflicht ganz abgeschafft, sich regelmäßig beim Arbeitsamt zu melden. Nach wie vor ist selbst bei Arbeitnehmern, die eine Vollzeitstelle suchen, ein Umzug selbst bei länger andauernder Arbeitslosigkeit nicht zumutbar. Es kann daher nicht verwundern, daß die Mobilität der deutschen Arbeitnehmer etwa im Vergleich zu ihren amerikanischen Kollegen nur als gering zu bezeichnen ist. Nicht angetastet wurde auch bislang trotz der jüngsten Diskussionen die Dauer der Leistungen für Arbeitslose. Schon die bis zu 32 Monate dauernde Gewährung von Leistungen der Arbeitslosenversicherung ist im internationalen Vergleich sehr lang. Daran schließt sich jedoch in Deutschland auch noch die zeitlich unbegrenzte Arbeitslosenhilfe an, die ebenfalls am früheren Nettolohn orientiert ist.¹⁵

¹⁵ Eine detailliertere Beschreibung des deutschen Systems der Arbeitslosenversicherung findet sich in Steiner (1997).

I. Individuelles Arbeitslosenversicherungskonto

Zwei Bausteine sind zentral, wenn man die gravierenden „moral hazard“-Probleme im Rahmen der Arbeitslosenversicherung besser in den Griff bekommen will. Dies sind eine weitaus stärkere Betonung des versicherungsmathematischen Äquivalenzprinzips und der Eigentumsrechte im Rahmen der staatlichen Arbeitslosenversicherung. Der eigentlich naheliegende Gedanke, die Arbeitslosenversicherung zu privatisieren, um diese Ziele zu erreichen, ist allerdings nicht ohne weiteres realisierbar. Solange der Staat ein soziokulturelles Existenzminimum garantiert, werden sich Arbeitnehmer auf freiwilliger Basis nicht ausreichend gegen das Risiko versichern, arbeitslos zu werden. Da insbesondere ein Staat, der dem Konzept der „Sozialen Marktwirtschaft“ verpflichtet ist, den Einzelnen im Zweifel nicht ins Bodenlose fallen läßt, existiert kein ausreichendes Eigeninteresse, für sich selbst vorzusorgen. Weiterhin ist auch fraglich, ob eine private Arbeitslosenversicherung überhaupt bei gesamtwirtschaftlichen Störungen die notwendige Stabilität aufweist. Arbeitslosigkeit stellt ein nicht oder ein nur schwer versicherbares Risiko dar, weil bei gesamtwirtschaftlichen Störungen die materiellen Risikofolgen nicht unabhängig voneinander auftreten, und sie deshalb nicht oder nur sehr bedingt diversifizierbar sind. Solange es daher privaten Versicherungen nicht gelingt, das Arbeitslosigkeitsrisiko mit anderen, davon statistisch unabhängigen Risiken zu poolen, läuft eine private Versicherungslösung stets Gefahr zusammenzubrechen. Nicht ausreichend ist es jedenfalls, wenn private Arbeitslosenversicherungen international agieren, weil Makroschocks wie etwa Ölpreisschocks oder Finanzmarkturbulenzen häufig zahlreiche Länder gleichzeitig treffen und sich die konjunkturellen Ausschläge heutzutage eher noch ausgeprägter als in der Vergangenheit zwischen den hochentwickelten Industrieländern zu übertragen scheinen, wie die jüngste Rezession nahelegt. Schließlich würden private Versicherer auch versuchen, eine Strategie des Rosinenpickens zu verfolgen und nur die guten Risiken zu versichern, so daß schlechte Risiken prohibitiv hohe Beitragssätze zahlen müßten.

Sehr wohl denkbar ist es aber, im Rahmen der staatlichen Arbeitslosenversicherung, also unter staatlicher Obhut, individuelle Arbeitslosenversicherungskonten (IAK) einzurichten.¹⁶ Beschäftigte Arbeitnehmer könnten dann auf freiwilliger Basis aus der staatlichen

¹⁶ Vgl. Leef (1998) und Orszag und Snower (1997).

Arbeitslosenversicherung austreten, sobald auf dieses Konto mindestens der Betrag eingezahlt ist, der dem soziokulturellen Existenzminimum des Arbeitnehmers multipliziert mit der Dauer der Leistungen der Arbeitslosenversicherung entspricht, die ihm im Falle einer Entlassung zusteht. Der Arbeitnehmer dürfte also nach einer Entlassung während seines ansonsten bestehenden Anspruchs auf Arbeitslosengeld nicht der Sozialhilfe zur Last fallen. Immer wenn der Saldo auf dem IAK darunter liegt, müßten die Arbeitnehmer Beiträge an die Arbeitslosenversicherung entrichten. Die Arbeitnehmer hätten nur im Fall der Arbeitslosigkeit Zugriff auf das Konto. Ein positiver Saldo bei der Verrentung stünde ebenfalls den Arbeitnehmern zu, wobei der Staat auf positive Salden Zinsen in Höhe von Bundesanleihen zu zahlen hätte. Aus der derzeitigen staatlichen Pseudoversicherung würde also eine Versicherung mit wesentlich gestärkten Eigentumsrechten und ein Ansparvorgang. Eine solche Konstruktion hätte den entscheidenden Vorteil, daß Arbeitnehmer im Versicherungsfall auf ihr eigenes Geld zurückgreifen würden, so daß die beschriebenen „moral hazard“-Probleme gemindert würden. Die Arbeitslosen würden intensiver nach einem Arbeitsplatz suchen, weil jeder Tag länger in der Arbeitslosigkeit zu Lasten ihres eigenen Geldbeutels ginge. Außerdem hätten Gewerkschaften bei überzogenen Lohnforderungen und Unternehmungen bei leichtfertig herbeigeführten Entlassungen aus dem gleichen Grund mit erheblich mehr Widerstand von der Seite der Arbeitnehmer zu rechnen. Schließlich würden Verwaltungskosten eingespart, weil aufgrund der verbesserten Anreizstrukturen Arbeitslose, die ihren Lebensunterhalt aus ihrem IAK bestreiten, von selbst intensiv nach einem Arbeitsplatz suchen. Die im heutigen System notwendige Überwachung und Gängelung aller Arbeitslosen könnte also zumindest für einen Teil der Arbeitslosen eingestellt werden.

Weiterhin stellt sich aber die Frage, wie man den staatlichen Zwangsteil in der Arbeitslosenversicherung ausgestalten sollte, damit die negativen Rückwirkungen auf die Beschäftigungssituation möglichst gering ausfallen. Es ist insbesondere sinnvoll, die maximale Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen zu verkürzen, die Zumutbarkeitskriterien härter auszugestalten und die Höhe der Lohnersatzleistungen in Abhängigkeit von der Dauer der Arbeitslosigkeit festzulegen. Nur so ist es möglich, in einem immer volatiler werdenden wirtschaftlichen Umfeld, das durch einen rasanten strukturellen Wandel geprägt ist, einen wachsenden Bodensatz an Langzeitarbeitslosen zu vermeiden. Dabei gilt es zu berücksichtigen, daß vor allem die maximale Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen hilft, die zwischen den einzelnen Ländern sehr unterschiedliche Persistenz der Arbeitslosigkeit

empirisch zu erklären, so daß Reformen in erster Linie hier ansetzen müssen.¹⁷ Eine generelle Umgestaltung der Arbeitslosenversicherungssysteme in diese Richtung würde den Anreiz der Arbeitslosen deutlich erhöhen, intensiver nach einem Arbeitsplatz zu suchen, so daß es eher gelingt, sie wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren.¹⁸

II. Kürzere Bezugsdauer von Leistungen der Arbeitslosenversicherung

Neben der Einrichtung von individuellen Arbeitslosenversicherungskonten sollte auf jeden Fall die maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld deutlich heruntergefahren werden, etwa auf ein Jahr, so daß mit dem Übergang in die Langzeitarbeitslosigkeit auch der Anspruch auf Arbeitslosengeld erlischt. Die USA, welche in den letzten Jahrzehnten beschäftigungspolitisch weitaus erfolgreicher waren, beschränken den Anspruch auf Arbeitslosengeld sogar auf eine maximale Bezugsdauer von nur sechs Monaten.¹⁹ Dies ist ein wichtiger Grund für die viel geringere Quote an Langzeitarbeitslosen in den USA. Neben der langen Bezugsdauer verschärfen auch konstant hohe Lohnersatzleistungen das „moral hazard“-Problem der Arbeitslosenversicherung. Auch hier sollten die Anreize so gesetzt werden, daß Arbeitslosigkeit so weit wie möglich vermieden wird, ohne dabei den Versicherungsaspekt aus den Augen zu verlieren. Die Auflösung eines Arbeitsvertrages sollte finanziell deutlich bestraft werden, während das Finden eines neuen Jobs finanziell belohnt werden sollte.²⁰ Diese Überlegungen legen nahe, daß die Leistungen der Arbeitslosenversicherung während der Bezugsdauer gerade nicht konstant sein sollten. Vielmehr sollten sie im ersten Monat der Arbeitslosigkeit besonders gering sein, dann bis zu einem Maximum etwa nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit ansteigen, um dann wieder sukzessive bis zum Auslaufen der Leistungen nach spätestens einem Jahr verringert zu werden. Weiterhin sollten die Zumutbarkeitskriterien dahingehend verschärft werden, daß ein Arbeitsloser nach einer gewissen Dauer der Arbeitslosigkeit, also z.B. nach sechs Monaten, auch bereit sein muß umzuziehen. Dies würde bedeuten, daß ein Arbeitsloser nach sechsmonatigem Bezug von Arbeitslosengeld seinen Anspruch verliert, wenn er ihm

¹⁷ Vgl. Layard u.a. (1991).

¹⁸ Vgl. Alogoskoufis u.a. (1995, 104-108); für eine umfassende Übersicht über Möglichkeiten, die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung zu reformieren, siehe Snower (1995, 635-646).

¹⁹ Vgl. Baicker u.a. (1997) und Anderson und Meyer (1994).

²⁰ Vgl. Hopenhayn und Nicolini (1997), Wang und Williamson (1996) und Meyer (1995).

angebotene Arbeitsplätze nur deshalb nicht annimmt, weil er dorthin mehr als 180 Minuten am Tag pendeln müßte.

III. Abschaffung der Arbeitslosenhilfe

Weiterhin gilt es festzustellen, daß das Institut der Arbeitslosenhilfe eine Fehlkonstruktion ist.²¹ Sie wird nicht über Versicherungsbeiträge, sondern über Steuern finanziert. Ihre Leistungen gaukeln aber einen Versicherungsanspruch vor, indem sie dennoch an das zuletzt verdiente Nettoneinkommen anknüpfen, so daß es trotz Bedürftigkeitsprüfung möglich ist, mehr als den Sozialhilfesatz zu erhalten.²² Darüber hinaus wird die Arbeitslosenhilfe zeitlich unbegrenzt gewährt. Geht man davon aus, daß die Kommunen im Zusammenspiel mit den Arbeitsämtern für die Reintegration von Langzeitarbeitslosen verantwortlich sind, dann ist es darüber hinaus äußerst problematisch, daß die Arbeitslosenhilfe aus dem Steuertopf des Bundes finanziert wird. Die Finanzierung der Leistungen und die Verantwortung für die Reintegration sollten vielmehr in einer Hand liegen, um Fehlanreize zu vermeiden. Eine hohe Erfolgsquote bei den Reintegrationsbemühungen muß sich auch in einem unmittelbaren finanziellen Vorteil für die entsprechende Institution niederschlagen. Zusammengenommen sprechen alle diese Argumente eindeutig dafür, die Arbeitslosenhilfe ganz abzuschaffen. Wer nach Ablauf des Arbeitslosengeldes immer noch keine Beschäftigung gefunden hat, ist kein Versicherungs-, sondern ein Sozialfall. Dies sollte den Betroffenen auch durchaus bewußt gemacht werden, um sie verstärkt zur Arbeitsplatzsuche anzuhalten. Selbstverständlich sollten die Betroffenen bei Bedürftigkeit wie jeder andere auch Sozialhilfe erhalten.

IV. Sozialhilfe nur bei Bereitschaft zur Arbeit

Schafft man die Arbeitslosenhilfe ab und verkürzt man gleichzeitig deutlich die Bezugsdauer für Arbeitslosengeld, dann stellt sich natürlich unmittelbar die Frage, was mit den

²¹ Vgl. Steiner (1997).

²² Der Leistungsanspruch bemißt sich auf 57% des Leistungsentgelts, wenn der Bezieher mindestens ein Kind im Sinne des § 32 Abs.1, 3 bis 5 EstG hat, ansonsten auf 53 %. Die Grundlage bildet das beitragspflichtige Arbeitsentgelt, das der Arbeitslose durchschnittlich in den letzten zwölf Monaten vor der Arbeitslosigkeit erhalten hat. Dieses Brutto- oder Bemessungsentgelt wird um die Steuern und Sozialversicherungsbeiträge vermindert, die bei Arbeitnehmern gewöhnlich anfallen. Dieses pauschalierte Nettoentgelt stellt dann das Leistungsentgelt dar.

Arbeitslosen geschehen soll, die auch nach Ablauf des Arbeitslosengeldes noch keine neue Stelle gefunden haben. Zunächst einmal ist klar, daß in einer „Sozialen Marktwirtschaft“ bedürftige Personen dann einen Anspruch auf Sozialhilfe haben. Daraus ergeben sich aber erneut „moral hazard“-Probleme. Vor allem haben Arbeitslose den Vorteil gegenüber Beschäftigten, daß sie über wesentlich mehr freie Zeit verfügen. Je besser auch Langzeitarbeitslose in die Gesellschaft integriert sind, desto stärker schlägt dieser Zeitvorteil zu Buche, weil die freie Zeit insbesondere zur Schwarzarbeit eingesetzt werden kann. Langzeitarbeitslose sollten aus diesem Grund nur dann den vollen Sozialhilfesatz erhalten, wenn eine der beiden folgenden Bedingungen erfüllt ist. Erstens, die betreffende Person ist objektiv nicht in der Lage zu arbeiten, weil sie entweder kleine Kinder zu betreuen hat und keine adäquaten Betreuungseinrichtungen vorhanden sind oder die betreffende Person zu starke körperliche Einschränkungen aufweist, wobei die Beweislast stets beim potentiellen Empfänger von Transferzahlungen anzusiedeln ist. Zweitens, der Sozialhilfeempfänger lehnt es nicht ab, an von der jeweiligen Kommune angebotenen Eingliederungs- oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen teilzunehmen. Dabei kann es sich durchaus auch um Hilfstätigkeiten handeln und das tatsächliche Einkommen des Langzeitarbeitslosen sollte dem bisherigen Sozialhilfesatz entsprechen.

Eine solche rigorose Politik von Leistung und Gegenleistung auch im Bereich des Sozialstaats hätte den unschätzbaren Vorteil, daß dadurch die allgemeine Akzeptanz des Sozialstaatsprinzips wieder erhöht würde. Seit einiger Zeit schon ist das Lohnabstandsgebot bei Familien im unteren Einkommensbereich nicht mehr gewahrt. Familien, bei denen lediglich ein Elternteil im unteren Einkommenssegment arbeitet, stellen sich finanziell nur unwesentlich besser bzw. im Fall von Schwarzarbeit sogar eindeutig schlechter als gleichartige Familien, die über Sozialhilfe finanziert werden und bei denen eben keiner einer in der Regel eher mühsamen regulären Arbeit nachgehen muß.²³ Diese Schieflage und die dadurch entstehenden Neideffekte könnten mit diesem Ansatz zumindest verringert werden, erneut ohne die elementaren sozialstaatlichen Grundsätze außer acht zu lassen. Außerdem verringert sich dadurch das Problem, daß bei der gegenwärtigen Ausgestaltung der Sozialhilfe diese eine absolute Untergrenze für den Nettolohn darstellt, ab welchem arbeitslose Sozialhilfeempfänger bereit sind, eine reguläre Tätigkeit anzunehmen, wenn es für die betroffenen Personen angenehmer und mit besseren Aufstiegschancen verbunden ist, eine

²³ Vgl. Boss (2001).

gering bezahlte reguläre Tätigkeit an Stelle der von der Kommune angebotenen Arbeit auszuüben. Besonders erfolgversprechend ist eine Reform der Sozialhilfe allerdings vor allem dann, wenn im Gegensatz zur derzeitigen institutionellen Ausgestaltung parallel ein durchgängig fließender Übergang hinsichtlich des Nettolohns von dem Empfang von staatlichen Transferzahlungen und der Ausübung einer regulären Erwerbstätigkeit hergestellt wird. Dies könnte insbesondere dadurch geschehen, daß Personen, die schon längere Zeit arbeitslos sind, zeitlich befristet in weitaus größerem Umfang zusätzlich zur Sozialhilfe eigenes Einkommen regulär hinzuverdienen können, ohne daß ihnen jeder hinzuverdienter Euro zu 100% weggesteuert wird.²⁴

V. Institutioneller Wettbewerb bei den Transferzahlungen an Arbeitslose

Es ist offensichtlich, daß die skizzierten weitreichenden Reformen in der Arbeitslosenversicherung angesichts der allgemeinen Skepsis gegenüber marktwirtschaftlichen Lösungen auf erheblichen Widerstand stoßen werden. Sie in einem großen Schritt einzuführen, wird kaum möglich sein. Die Unterstützung hängt vor allem davon ab, inwieweit sich auch die breite Bevölkerung von dahingehenden Reformen positive Beschäftigungseffekte verspricht. Diese gefährliche Klippe läßt sich aber dadurch umschiffen, daß man in einem ersten Schritt die Ausgestaltung der Transferzahlungen an Arbeitslose, also Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, für den institutionellen Wettbewerb auch innerhalb Deutschlands öffnet. Regionen, also etwa Bundesländer, sollten wesentlich größere Freiräume als bislang haben, ihr Leistungspaket an Arbeitslose festzulegen. Dabei ist es auch durchaus erwünscht, daß die Regionen den Arbeitslosen unterschiedlich großzügige Leistungspakete zur Auswahl stellen, die dann eben auch unterschiedlich teuer sind. Um die Anreize richtig zu setzen, müßten allerdings etwaige Einsparungen bei den Beiträgen nicht auch zum Teil dem Arbeitgeber, sondern voll dem betreffenden Arbeitnehmer zugute kommen.²⁵

Im Rahmen eines solchen institutionellen Wettbewerbs im Bereich der Transferzahlungen an Arbeitslose würden dann einige Schrittmacherregionen wesentlich ausgefeiltere und auch

²⁴ Das sogenannte „benefit transfer program“ stellt einen wichtigen Vorschlag dar, der in diese Richtung geht; vgl. u.a. Snower (1994), Orszag und Snower (2000) und Berthold und Fehn (1997b); einen ähnlichen Vorschlag machten auch schon Siebert und Klodt (1991).

²⁵ Vgl. Berthold, Fehn und von Berchem (2001).

striktere Systeme entwickeln als es bislang der Fall ist. Die dadurch entstehenden Effizienzgewinne in Form von niedrigerer Arbeitslosigkeit und geringeren Beiträgen müßten natürlich voll der jeweiligen Region zugute kommen, so daß auch die Finanzierung regionalisiert werden müßte. Erst dann profitieren Arbeitnehmer und Unternehmungen in einer bestimmten Region unmittelbar von regional effizienteren Lösungen. Das Versicherungsprinzip legt es aber wiederum nahe, daß Regionen nicht zu klein sein dürfen, um überhaupt eine einigermaßen effiziente Absicherung gegen das Risiko Arbeitslosigkeit organisieren zu können. Bei großen Bundesländern wie etwa Bayern, Baden-Württemberg oder Nordrhein-Westfalen dürfte dies kein allzu gravierendes Problem sein, bei kleineren wie etwa den Stadtstaaten oder dem Saarland hingegen schon. Somit müßten sich mehrere kleine Bundesländer in der Frage Absicherung gegen das Risiko Arbeitslosigkeit zusammentun, oder man wagt sich an das große und sehr kontrovers diskutierte Projekt der Länderneuordnung. Allerdings darf man sich auch von einer noch so restriktiven Ausgestaltung der Versicherungs- und Transferzahlungen an Arbeitslose auf sich allein gestellt keine beschäftigungspolitischen Wunder erwarten. Nur wenn es parallel gelingt, das Lohnverhandlungsverhalten der Arbeitsplatzbesitzer gemäßiger und flexibler werden zu lassen, kann wirklich ein Durchbruch bei der Reintegration der (Langzeit-) Arbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt gelingen.

D. Wie läßt sich das Lohnsetzungsverhalten disziplinieren?

Das eigentliche Kernproblem struktureller Arbeitslosigkeit besteht darin, daß die Arbeitsplatzbesitzer nicht nur auf Teilarbeitsmärkten, sondern sogar auf gesamtwirtschaftlicher Ebene über die Marktmacht verfügen, nicht vollbeschäftigungskonforme Reallöhne durchzusetzen. Es gelingt ihnen, Produktivitätszuwächse weitgehend in Form von Lohnsteigerungen für sich zu vereinnahmen. Für eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik wäre es aber erforderlich, daß in der mittlerweile seit vielen Jahren vorherrschenden Situation massiver Unterbeschäftigung die Lohnerhöhungen deutlich und über einen längeren Zeitraum hinweg hinter den

Produktivitätssteigerungen zurückbleiben, damit diese den Arbeitslosen in Form von verbesserten Beschäftigungschancen zugute kommen.²⁶

Die starke Position der Arbeitsplatzbesitzer beruht zu einem erheblichen Teil auf gesetzlichen Regulierungen des Arbeitsmarktes, die dessen Funktionsfähigkeit untergraben. Es ist daher notwendig, die institutionelle Ausgestaltung des Arbeitsmarktes so zu reformieren, daß die Marktkräfte auf dem Arbeitsmarkt wieder stärker zur Geltung kommen. Dies bedeutet, daß ein Arbeitsangebotsüberschuß zu einer wesentlich ausgeprägteren Mäßigung bei den Lohnabschlüssen führen muß als dies bislang der Fall ist. Es darf gerade nicht sein, daß ein „Ende der Bescheidenheit“ schon bei einem bescheidenen Rückgang der offenen Arbeitslosigkeit verkündet wird, wenn nach wie vor Massenarbeitslosigkeit vorherrscht und mindestens fünf Millionen Arbeitsplätze fehlen.²⁷

Das Lohnsetzungsverhalten ließe sich ohne weiteres mäßigen, wenn man radikale Eingriffe in die derzeitige institutionelle Ausgestaltung auf dem Arbeitsmarkt vornähme. Eine erste dahingehende Möglichkeit besteht darin, die Tarifautonomie auszusetzen, solange die Arbeitslosenquote über einem bestimmten kritischen Wert liegt. Zweitens könnte man per Gesetz Arbeitslosenvertretern ein Mitspracherecht bei den Tarifverhandlungen einräumen. Drittens ist denkbar, daß im Falle einer Nichtübereinstimmung zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften eine staatliche Zwangsschlichtung greift, so daß eine Situation wie derzeit bei den Tarifverhandlungen in der Metallindustrie vermieden wird, wo umfangreiche Streikmaßnahmen schon vorbereitet werden, obwohl noch gar nicht Schlichtungsversuch unternommen wurde. Viertens könnte man schließlich die gewerkschaftliche Marktmacht auch entscheidend durch Einschränkungen des Streikrechts verringern, etwa indem man jedem Arbeitnehmer das Recht einräumt, per individuell ausgehandeltem Vertrag mit seiner Unternehmung auf sein Streikrecht zu verzichten. Alle diese Maßnahmen stellen jedoch zumindest in Deutschland Eingriffe in grundgesetzlich garantierten Arbeitnehmerrechte und insbesondere in die Tarifautonomie dar.²⁸ Gerade bei den ersten drei Vorschlägen ist auch

²⁶ Vgl. Siebert (1996, 3 f.) und Sachverständigenrat (1995, 332 ff.); Lehment (1991) zeigt empirisch, daß eine zurückhaltende Lohnpolitik in der Form, daß die Lohnerhöhungen unter dem Zuwachs der Nettowertschöpfung liegen, mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung tatsächlich zu einem signifikanten Beschäftigungszuwachs führt. Produktivitätssteigerungen, die lediglich durch den vorangegangenen Abbau von Arbeitsplätzen erwirtschaftet wurden, können allerdings nicht als Rechtfertigung für Lohnerhöhungen herangezogen werden. Deshalb ist auch der häufig angestellte internationale Vergleich von Lohnstückkosten nicht geeignet zu ermitteln, ob ein Land ein Lohnkostenproblem hat.

²⁷ Vgl. Berthold und Fehn (1996a), und Deregulierungskommission (1991, 253-274).

²⁸ Vgl. Lindbeck und Snower (1988, 264), Wenger (1988, 468 f.) und Möschel (1996, 46).

fraglich, ob sie mit einer liberalen Wirtschaftsordnung vereinbar sind. Es ist nicht unbedingt zweckdienlich, die derzeitige Kartelllösung am Arbeitsmarkt durch die eiserne Faust des Staates zu ersetzen. Der Staat sollte vielmehr zunächst einmal alle legislativen Wettbewerbshemmnisse auf dem Arbeitsmarkt beseitigen und darauf achten, daß Markteintritt und Angebote von Außenseitern sowie alternative Lohnfindungssysteme unbeschränkt möglich sind und nicht gesetzlich behindert werden. Schon dies würde das Lohnsetzungsverhalten nachhaltig mäßigen und flexibilisieren.

I. Abbau der gesetzlichen bedingten Entlassungskosten

Grundsätzlich ist die Beschäftigungswirkung von hohen gesetzlich bedingten Entlassungskosten umstritten. Sie bewirken zum einen, daß die Unternehmungen in Krisenzeiten zurückhaltender sind, wenn es darum geht, Arbeitnehmer freizustellen. Die Kehrseite der Medaille ist aber, daß die Unternehmungen in Aufschwungszeiten auch restriktiver sind, neue Arbeitnehmer einzustellen. Von daher läßt sich zunächst einmal nur eindeutig feststellen, daß hohe gesetzlich bedingte Entlassungskosten die Fluktuation am Arbeitsmarkt reduzieren und die aus politischer Sicht besonders problematische Langzeitarbeitslosigkeit verschärfen, also einer ausgeprägteren Segmentation am Arbeitsmarkt zwischen Insidern und Outsidern Vorschub leisten. Eine solche ambivalente Sichtweise ist aber nur bei Vorherrschen konjunktureller Schwankungen angebracht. In längerfristiger Perspektive und vor allem in Zeiten radikalen strukturellen Wandels werden die niedergehenden Branchen und Unternehmungen letztlich auf jeden Fall unabhängig von der Höhe der gesetzlichen Entlassungskosten zumindest einen großen Teil ihrer Mitarbeiter freistellen müssen. Im Gegensatz zu konjunkturellen Schwankungen können Entlassungen nur verzögert, nicht aber verhindert werden. Je intensiver daher der strukturelle Wandel ausfällt, desto eindeutiger haben hohe, gesetzlich bedingte Entlassungskosten einen langfristig negativen Beschäftigungseffekt zur Folge, weil weniger neue Arbeitsplätze entstehen und die alten Arbeitsplätze dennoch zu einem erheblichen Teil durch den Prozeß der schöpferischen Zerstörung unabhängig von hohen gesetzlichen Entlassungskosten wegfallen. Die niedergehenden Unternehmungen machen im Extremfall ganz einfach Bankrott.

Das im internationalen Vergleich hohe Niveau an gesetzlich bedingten Entlassungskosten in Deutschland, primär in Form von Kündigungsschutzregelungen und Sozialplanpflichten,

wirkt sich längerfristig gesehen in doppelter Hinsicht negativ auf das realisierbare Beschäftigungsvolumen aus. Erstens steigern hohe Entlassungskosten die Marktmacht der Arbeitsplatzbesitzer in den Lohnverhandlungen. Daher fällt das Lohnsetzungsverhalten allgemein aggressiver aus.²⁹ Auch wird in Krisensituationen der erforderliche Kurswechsel in der Lohnpolitik verzögert, weil die Arbeitsplatzbesitzer eher davor geschützt sind, tatsächlich freigesetzt zu werden. Der in Deutschland erfolgte Ausbau der gesetzlich bedingten Entlassungskosten Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre ist daher mitverantwortlich dafür, daß die Lohnpolitik insgesamt einen zu aggressiven Kurs verfolgt, und daß sie insbesondere bei negativen Datenänderungen nicht ausreichend flexibel reagiert, um einen dauerhaften Anstieg der Arbeitslosigkeit zu vermeiden.³⁰ Ein umfassender Abbau der gesetzlichen Entlassungskosten kann somit einen entscheidenden Beitrag leisten, das Lohnsetzungsverhalten zu mäßigen und zu flexibilisieren. Das Risiko der Arbeitsplatzbesitzer, entlassen zu werden, wächst an, wenn sie überhöhte Lohnabschlüsse durchsetzen. Die Unternehmungen sind aufgrund der dann beschäftigungsorientierten Lohnpolitik wiederum eher in der Lage, Arbeitslose neu einzustellen.

Da hohe gesetzliche Entlassungskosten zweitens in längerfristiger Perspektive die Arbeitsnachfrage reduzieren, sinkt sogar aufgrund der Reaktion beider Marktseiten das realisierbare Beschäftigungsvolumen. Hohe gesetzliche Entlassungskosten steigern die mit dem Einsatz des Produktionsfaktors Arbeit verbundenen Kosten. Bevor ein Arbeitnehmer eingestellt wird, sind sämtliche Kosten ähnlich wie bei einer Investitionsentscheidung variabel. Eine Einstellung erfolgt daher nur für den Fall, daß der erwartete Barwert dieser Entscheidung positiv ausfällt. Dementsprechend finden als Folge von hohen Entlassungskosten weniger Neueinstellungen statt. Die Unternehmungen versuchen sich von dem nun quasi-fixen Produktionsfaktor Arbeit unabhängiger zu machen und entscheiden sich wie etwa in Deutschland für eine sehr real- und humankapitalintensive Produktionstechnik. Die Entlassungskosten schlagen um so stärker negativ bei Neueinstellungen zu Buche, je größer die Wahrscheinlichkeit eingeschätzt wird, daß eine Unternehmung in Zukunft bedingt

²⁹ Bisweilen wird argumentiert, daß hohe Entlassungskosten zu Lohnmäßigung beitragen, welche die Arbeitnehmer im Gegenzug für ihren besseren Schutz vor den Unbillen der Marktentwicklung ausüben. Diese Sichtweise ist aber nur dann angebracht, wenn es sich um eine freiwillige Vereinbarung auf Unternehmensebene handelt oder für den unwahrscheinlichen Fall, wenn die Gewerkschaften sich explizit und glaubwürdig im Gegenzug für einen Ausbau des gesetzlichen Kündigungsschutzes auf einen anhaltenden Kurs der Lohnzurückhaltung festlegen. Ist der gesetzliche Kündigungsschutz aber erst einmal verschärft worden, dann steigt auf jeden Fall der Lohnsetzungsspielraum der Insider gegenüber den Unternehmungen und nur eine glaubwürdige Drohung der Regierung, ihn wieder abzubauen, könnte ggf. die Insider disziplinieren.

³⁰ Vgl. Eichhorst u.a. (2001), Fehn (2002) und Berthold, Fehn und Thode (2002).

durch eine schlechte Geschäftsentwicklung auch einmal Arbeitnehmer wird freisetzen müssen. Diese Wahrscheinlichkeit ist aufgrund des beschleunigten strukturellen Wandels und wegen des allgemein volatileren wirtschaftlichen Umfeldes gewachsen. Hohe Entlassungskosten wirken sich daher heutzutage ausgeprägter negativ auf den Umfang an Neueinstellungen aus als in Zeiten einer stetigen wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung wie in den fünfziger und sechziger Jahren. Sie führen darüber hinaus dazu, daß sich eine Volkswirtschaft eher auf die Produktion sicherer Güter spezialisiert, die schon weiter in ihrem Produktlebenszyklus fortgeschritten sind, weil bei diesen Gütern die Nachfrage weniger volatil ausfällt und damit die Notwendigkeit zukünftiger Entlassungen geringer ist. In dynamischer Perspektive weisen diese sichereren Güter aber in der Regel ein geringeres Wachstumspotential als riskante innovative Produkte auf. Daher ergibt sich längerfristig gesehen ein weiterer gravierender negativer Effekt auf die gesamtwirtschaftliche Arbeitsnachfrage, weil das Wachstumspotential von Volkswirtschaften mit hohen gesetzlichen Entlassungskosten geringer ausfällt.³¹ Hohe Entlassungskosten machen es aber auch schwerer, marode Unternehmungen zu übernehmen oder sie zu sanieren. Daher tragen sie zu einer unnötig hohen Anzahl an Konkursen bei, was sich ebenfalls negativ auf die gesamtwirtschaftliche Arbeitsnachfrage auswirkt. Eine übermäßige Entwertung von Real- und Humankapital ist die zwangsläufige Folge.

Längerfristig gesehen sind diese negativen Effekte hoher gesetzlicher Entlassungskosten insbesondere bei einem hohen Bestand an Arbeitslosigkeit von größerer Bedeutung als der positive Stabilisierungseffekt von hohen Entlassungskosten auf die Arbeitsnachfrage, welcher daraus resultiert, daß Unternehmungen länger abwarten, bevor sie in der Krise Arbeitnehmer freisetzen. Dies gilt vor allem deshalb, weil hohe Entlassungskosten primär bei konjunkturellen Schwankungen, nicht aber bei den derzeit zu beobachtenden strukturellen Verwerfungen, Entlassungen vermeiden helfen. Das Ergebnis ist die hierzulande zu beobachtende Stagnation beim Beschäftigungswachstum und der massive Anstieg insbesondere auch der Langzeitarbeitslosigkeit und der Arbeitslosigkeit unter den gering qualifizierten Arbeitnehmern.³²

In Deutschland wird vor diesem Hintergrund recht kontrovers darüber diskutiert, wie man vor allem die überzogenen Regelungen im Bereich des allgemeinen Kündigungsschutzes und der

³¹ Vgl. Saint-Paul (2002).

³² Vgl. Bentilola und Bertola (1990).

Sozialplanpflicht lockern kann.³³ Sowohl der Kündigungsschutz als auch die Sozialplanpflicht sind zwar ursprünglich konzipiert worden, um zu verhindern, daß die Arbeitgeber ihre Marktmacht mißbrauchen. Der gegenwärtige Umfang dieser Regelungen privilegiert aber die Arbeitsplatzbesitzer zu Lasten der Beschäftigungschancen der Arbeitslosen. Es ist insbesondere problematisch, daß die Arbeitsrechtsprechung bei Kündigungsprozessen strikt dem Individualschutz des betroffenen Arbeitnehmers Vorrang gewährt, und daß diese auf den Einzelfall ausgerichtete Arbeitsrechtsprechung keinen Raum für gesamtwirtschaftliche Erwägungen läßt. Durch die Dominanz des Richterrechts wird zusätzlich eine erhebliche Rechtsunsicherheit in diesem Gebiet geschaffen, weshalb bisweilen ein regelrechter Abfindungshandel entsteht. Der Gesetzgeber ist daher zumindest gefordert klarzustellen, wann genau Kündigungen rechtmäßig sind. Konkretisiert und reduziert er darüber hinaus die bei betriebsbedingten Kündigungen einzuhaltenden Kriterien, so würde dies einen wichtigen Schritt dahingehend bedeuten, daß auch dem gesamtwirtschaftlichen Interesse an einem hohen Beschäftigungsstand wieder mehr Gewicht zukommt.

Gegen eine völlige Beseitigung des gesetzlichen Kündigungsschutzes spricht, daß der Schutz vor willkürlichen Kündigungen effizienzsteigernd wirkt. Außerdem dürfte es den gesellschaftlichen Wertvorstellungen entsprechen, bei betriebsbedingten Kündigungen betriebliche gegen soziale Aspekte abzuwägen.³⁴ Sehr kleine Unternehmungen verfügen jedoch in Krisenzeiten kaum über alternative Anpassungsinstrumente zu betriebsbedingten Kündigungen, wie sie etwa in größeren Unternehmungen in Form von unternehmensinternen Umsetzungen der Arbeitnehmer vorhanden sind. Von daher wäre es aus Beschäftigungssicht auf jeden Fall sinnvoll, die von der Regierung Schröder zu Beginn ihrer Amtszeit vorgenommene Ausweitung des gesetzlichen Kündigungsschutzes auch auf kleine Unternehmungen mit sechs bis zu zehn Vollzeit beschäftigten Mitarbeitern wieder rückgängig zu machen. Gerade solche kleineren Unternehmungen sind häufig überdurchschnittlich innovativ und vielversprechend hinsichtlich zukünftigen Beschäftigungswachstums. Sie sind jedoch ganz besonders darauf angewiesen, daß sie auf Datenänderungen schnell und flexibel reagieren können, damit sie nicht aufgrund von problematischen Regulierungen vom Markt wieder verschwinden, ohne daß dies aus einer längerfristigen ökonomischen Perspektive notwendig wäre.

³³ Vgl. Deregulierungskommission (1991), Schellhaas (1996, 61-69).

³⁴ Vgl. Deregulierungskommission (1991, 261).

Neben dem gesetzlichen Kündigungsschutz verursacht auch die Verpflichtung, bei betriebsbedingten Massenentlassungen einen Sozialplan aufzustellen, erhebliche Entlassungskosten. Ökonomisch wird der Sozialplan damit gerechtfertigt, daß er die Unternehmungen zwingen soll, die im Falle einer Kündigung beim Arbeitnehmer anfallenden Mobilitätskosten mit in ihr Kalkül einzubeziehen. Diese Mobilitätskosten bestehen primär in den Suchkosten für eine neue Stelle, den Umzugskosten und der Entwertung des betriebsspezifischen Humankapitals. Entlassene Arbeitnehmer erleiden in der Regel aber vor allem aufgrund des allgemeinen Ungleichgewichts am Arbeitsmarkt erhebliche Einkommenseinbußen, weil sie relativ selten unmittelbar einen neuen Arbeitsplatz finden. Dies fällt jedoch nicht in den Verantwortungsbereich der einzelnen Unternehmung. Daher gehören die Kosten, die dadurch entstehen, daß der betreffende Arbeitnehmer seinen privilegierten Status als Arbeitsplatzbesitzer verliert, aus ökonomischer Sicht nicht zu den Sozialplanverpflichtungen der Unternehmungen. Die derzeitige rechtliche Regelung und vor allem auch faktische Handhabung der Sozialplanpflicht in Deutschland ist daher nicht nur zu weitgehend, sondern sie wirkt auch und zwar sogar in doppelter Hinsicht diskriminierend. Zum einen greift die Sozialplanpflicht erst bei Unternehmungen mit mehr als zwanzig Arbeitnehmern. Zum anderen kommen nur Opfer von Massenentlassungen in den Genuß von Sozialplänen.³⁵

Prinzipiell gilt es, für eine beschäftigungsfreundlichere Ausgestaltung des Kündigungsschutzes und der Sozialplanpflicht zu sorgen. Um diese Ziele zu erreichen und aber auch vor willkürlichen Entlassungen zu schützen, könnte man bei betriebsbedingten Entlassungen generell, also unabhängig von der Größe der Unternehmung und von der Anzahl der Entlassungen, pauschale Entschädigungszahlungen gesetzlich vorschreiben. Bisher hat man aber nicht nur in Deutschland, sondern auch in zahlreichen anderen europäischen Wohlfahrtsstaaten versucht, die Unternehmungen dafür einzuspannen, die mit Entlassungen verbundenen sozialen Härten weitgehend auszugleichen. Sind Entlassungen jedoch aufgrund des immer rasanter werdenden strukturellen Wandels und aufgrund des volatileren wirtschaftlichen Umfeldes unvermeidlich, dann hat dieser Versuch längerfristig, wie man mittlerweile unschwer erkennen kann, fatale Konsequenzen für die Beschäftigung.

³⁵ Zur Definition von Massenentlassungen vgl. Deregulierungskommission (1991, 212).

II. Dezentralere Lohnverhandlungen

Ein weiterer wichtiger Ansatzpunkt, das Lohnverhaltensverhalten der Arbeitsplatzbesitzer zu mäßigen, ist die Ausgestaltung der Tarifverhandlungen. Insbesondere über den optimalen Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen wurde im Laufe des letzten Jahrzehnts in der Literatur intensiv diskutiert. Es machen sich drei ganz unterschiedliche Hypothesen darüber Konkurrenz, wie sich der Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen auf die Beschäftigungsergebnisse auswirkt:³⁶

1) Die korporatistische Hypothese:³⁷ Korporatistische Länder zeichnen sich stets dadurch aus, daß die Lohnverhandlungen auf sehr zentraler Ebene geführt werden. Je umfassender eine Interessengruppe aber ist, desto weniger kann es ihr gelingen, sich Sondervorteile zu Lasten anderer gesellschaftlicher Gruppen zu verschaffen. Zentrale Tarifpartner berücksichtigen daher eher die gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen der von ihnen vereinbarten Lohnerhöhungen und handeln somit quasi im Sinne eines gemeinwohlmaximierenden Akteurs. Zentrale Lohnverhandlungen wirken sich demzufolge auch positiv auf konsensorientiertes, sozialpartnerschaftliches Verhalten aus, was sich auch in einer niedrigeren Streikquote und einer konstruktiven Zusammenarbeit zwischen Staat und Tarifpartnern niederschlägt.

2) Die liberal-pluralistische Hypothese:³⁸ Aufbauend auf politökonomischen Überlegungen wird hier vor allem die Gefahr des Politikversagens betont und die Problematik herausgestellt, die damit verbunden ist, durch eine zentrale Organisation der Lohnverhandlungen die Marktkräfte auf dem Arbeitsmarkt systematisch auszuhebeln. Eine enge Verflechtung mächtiger Interessengruppen unter Einbindung des Staates kann allenfalls kurzfristig die negativen Auswirkungen von Datenänderungen mildern. Längerfristig führt dies jedoch zu Verkrustungen und Inflexibilitäten, die wachstums- und beschäftigungshemmend wirken.

3) Die „hump shape“-Hypothese:³⁹ Diese Hypothese führt die beiden vorhergehenden Erklärungsansätze zusammen. Sowohl sehr zentral als auch sehr dezentral organisierte Lohnverhandlungen wirken sich demnach positiv auf die Beschäftigungsergebnisse aus.

³⁶ Vgl. Schnabel (1993, 260 f.) und Pohjola (1992, 44 ff.).

³⁷ Vgl. Bruno und Sachs (1985).

³⁸ Vgl. Lindbeck (1993).

³⁹ Vgl. Calmfors und Driffill (1988).

Wesentlich schlechter schneiden hingegen Zwischenformen ab, bei denen zwar die disziplinierende Kraft des Marktes schon weitgehend verloren gegangen ist, aber die Lohnverhandlungen andererseits noch nicht umfassend genug organisiert sind, als daß die Tarifpartner sich am gesamtwirtschaftlichen Wohl orientieren.

Die drei Hypothesen müssen sich daran messen lassen, welcher Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen am ehesten die zwei hauptsächlichen Kriterien - Mikroflexibilität und Makroflexibilität - erfüllt, die ein Lohnverhandlungssystem erfüllen muß, um positive Beschäftigungsergebnisse zu erzielen. Ein Lohnverhandlungssystem sollte sich erstens positiv auf das Produktivitäts- und Wirtschaftswachstum eines Landes auswirken, weil beides zusammengekommen Beschäftigungszuwächse ermöglicht (Mikroflexibilität). Dies kann insbesondere durch eine die wirtschaftlichen Anreize fördernde Lohnstruktur geschehen. Zweitens sollte ein Lohnverhandlungssystem dazu beitragen, daß sich die Lohnerhöhungen an der Produktivitätsentwicklung orientieren (Makroflexibilität). Herrscht im Ausgangszeitpunkt Vollbeschäftigung, dann sollten die Lohnerhöhungen nicht über den Produktivitätsfortschritt hinausgehen, während bei einer anfänglichen Massenarbeitslosigkeit, wie sie schon seit geraumer Zeit in Deutschland vorherrscht, ein deutlicher Abschlag vom Trendwachstum der Arbeitsproduktivität vorzunehmen ist. Aggressive, nicht durch Produktivitätsfortschritte gerechtfertigte allgemeine Lohnerhöhungen führen hingegen unweigerlich zu Beschäftigungsverlusten. Es ist also aus Sicht der Makroflexibilität derjenige Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen vorzuziehen, welcher den gesamtwirtschaftlichen Lohnerhöhungsdruck gering hält und auf gesamtwirtschaftliche Schocks flexibel reagiert.⁴⁰

1. Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen und Mikroflexibilität

Die Frage, wie sich zentrale Lohnverhandlungen auf die Mikroflexibilität eines Landes auswirken, ist umstritten. Einerseits wird argumentiert, daß sich zentrale Lohnverhandlungen positiv auf die Geschwindigkeit des Strukturwandels und die Bildung von Realkapital und damit auf das Wirtschaftswachstum auswirken. Andererseits sind gerade in jüngerer Zeit immer mehr Ökonomen der Auffassung, daß die mit zentralen Lohnverhandlungen

⁴⁰ Vgl. Ramaswamy und Rowthorn (1993) und Brown und Walsh (1994, 381).

einhergehenden inflexibleren Lohnstrukturen und geringere Lohndispersion die Mikroflexibilität negativ beeinflussen.⁴¹ Werden die Löhne auf zentraler Ebene verbindlich festgelegt, dann zahlt jede Unternehmung unabhängig von der jeweiligen Ertragslage für gleiche Arbeit in etwa den gleichen Lohn. Daher ist bei zentralen Lohnverhandlungen die Lohnstruktur inflexibler und die Lohndispersion fällt geringer aus als bei dezentralen Lohnverhandlungen. Dies wird aber häufig als Vor- und nicht als Nachteil angesehen, weil dadurch die Geschwindigkeit des strukturellen Wandels und die Investitionstätigkeit angeblich erhöht wird.⁴² Weniger dynamische und ineffiziente Branchen und Unternehmungen werden gezwungen, verstärkt zu rationalisieren oder schneller aus dem Markt auszuschneiden. In diesem Bereich wird also die Beschäftigung zurückgehen. Dem steht allerdings ein möglicherweise größerer positiver Beschäftigungseffekt entgegen, der dadurch zustande kommt, daß die dynamischeren und überdurchschnittlich produktiven Unternehmungen einen geringeren Lohn zahlen als bei dezentralen Lohnverhandlungen, weil die Löhne nicht den Gewinnen folgen. Aus diesem Grund verfügen diese über mehr freie Mittel, um Investitionen aus Eigenmitteln zu finanzieren. Bei den oftmals beklagten unvollkommenen Kapitalmärkten gerade im Bereich innovativer und riskanterer Investitionen wirkt sich dies positiv auf das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum aus. Im Ergebnis gelingt es laut dieser Vorstellung durch zentrale Lohnverhandlungen den Prozeß der schöpferischen Zerstörung zu beschleunigen.⁴³

Bei genauerer Betrachtungsweise entpuppen sich diese Vorstellungen jedoch als zu einfach und irreführend. Man verwechselt Ursache und Wirkung, wenn man die mit dezentraleren Lohnverhandlungen einhergehenden flexibleren Lohnstrukturen für einen nur unzureichenden strukturellen Wandel verantwortlich macht. Eine flexible Lohnstruktur ist überhaupt nur notwendig, sofern der Produktionsfaktor Arbeit nicht ausreichend mobil ist. Wenn man aber bei immobilisierten Produktionsfaktoren verhindert, daß etwa auftretende strukturelle Schocks über flexible Lohnstrukturen verarbeitet werden, erhöht sich notwendigerweise die Arbeitslosigkeit unter den weniger mobilen Arbeitnehmern. Durch zentrale Lohnverhandlungen künstlich festgezurte Lohnstrukturen verstärken den Druck auf diese arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer, entgegen ihren eigentlichen Wünschen in die expandierenden Branchen und Regionen zu wandern. Ein erheblicher Teil der entlassenen

⁴¹ Vgl. Freeman und Gibbons (1993), Ramaswamy und Rowthorn (1993) und Sachverständigenrat (1994, 261).

⁴² Vgl. Meidner (1974).

⁴³ Vgl. Rowthorn (1992, 512) und Moene u.a. (1993, 119).

Arbeitnehmer ist aber nicht in der Lage, die in den expandierenden Branchen geforderten Qualifikationen zu erwerben, so daß gerade bei großzügigen Transferzahlungen an Arbeitslose ein dauerhafter Anstieg der Arbeitslosigkeit nicht zu vermeiden ist.⁴⁴

Es wird aber noch aus weiteren Gründen oft behauptet, daß zentrale Lohnverhandlungen positive Rückwirkungen auf die Investitionen in Realkapital und damit auf die Beschäftigungssituation haben.⁴⁵ Während sich bei zentralen Lohnverhandlungen die Lohnentwicklung eher an gesamtwirtschaftlichen Größen orientiert, ist bei dezentralen Lohnverhandlungen auch die Rentabilitätssituation der einzelnen Unternehmung eine maßgebliche Einflußgröße. Insofern sind dezentrale Lohnverhandlungen in ihren Auswirkungen eng mit Gewinnbeteiligungssystemen verwandt.⁴⁶ Da die Arbeitnehmer bei dezentralen Lohnverhandlungen zumindest einen Teil der aus dem Produktionsprozeß entstehenden Gewinne abschöpfen können, sinkt laut dieser These der Anreiz der Unternehmungen, Neuinvestitionen durchzuführen.⁴⁷

Dem stehen allerdings eine Reihe von positiven Effekten dezentraler Lohnverhandlungen auf das Investitionsverhalten gegenüber. Investitionen stellen stets Entscheidungen unter Unsicherheit dar, bei denen die optimale Risikoteilung eine erhebliche Rolle spielt. Bei funktionierenden Kapitalmärkten und geringen diskretionären Entscheidungsspielräumen des Managements ist es sinnvoll, daß die Kapitaleigner das gesamte unternehmensspezifische Risiko tragen, weil sie es über eine breit gestreute Anlage auf dem Kapitalmarkt wegdiversifizieren können. In der Realität sind allerdings beide Bedingungen gerade nicht erfüllt. Gerade im Bereich innovativer und riskanter Investitionen weist der Kapitalmarkt insbesondere in Deutschland erhebliche Unvollkommenheiten auf. Es ist in Deutschland für junge und innovative Unternehmen äußerst schwer, ausreichend Risikokapital zu akquirieren, ohne entsprechende materielle Sicherheiten zu stellen.⁴⁸ Aufgrund der unzureichenden Überwachung durch die Kapitalgeber verfügt das Management außerdem über erhebliche diskretionäre Entscheidungsspielräume, so daß sich sein risikoaverses Verhalten auf die Investitionsentscheidungen auswirkt. Manager verhalten sich risikoavers, weil sie bei einem unfreiwilligen Arbeitsplatzwechsel in der Regel Einkommenseinbußen hinnehmen müssen.

⁴⁴ Vgl. Paqué (1994).

⁴⁵ Vgl. Moene u.a. (1993, 113 f.).

⁴⁶ Vgl. Weitzmann (1987).

⁴⁷ Vgl. Moene u.a. (1993).

⁴⁸ Vgl. Fehn (2002).

Beide Argumente, Kapitalmarktunvollkommenheiten und risikoaverses Managementverhalten, sprechen aber dafür, daß man berücksichtigen muß, wie sich ein volatileres wirtschaftliches Umfeld auf das Investitionsverhalten auswirkt. Nur wenn sich die Unternehmungen risikoneutral verhielten, würden häufigere Schocks keine Rolle bei der Investitionsentscheidung spielen. Bei zentralen Lohnverhandlungen orientieren sich die Löhne nicht an den Gewinnen der jeweiligen Unternehmung. Daher ist das Risiko von Investitionen in Realkapital höher, und die gesamtwirtschaftliche Investitionstätigkeit wird bei zentralen Lohnverhandlungen aufgrund des Risikoaspektes eher geringer als bei dezentralen ausfallen. Die empirische Bedeutung dieses Arguments läßt sich dadurch belegen, daß gerade bei jungen und innovativen Unternehmungen die Entlohnung häufig an den Unternehmensgewinn gekoppelt ist, so daß ein erheblicher Teil des unternehmensspezifischen Risikos auf die Arbeitnehmer abgewälzt wird.

Weiterhin erscheint auch das Argument fragwürdig, daß bei einer zentralen Organisation der Lohnverhandlungen eher eine Übereinkunft dahingehend möglich ist, heute auf Lohnzuwächse zu verzichten, um dadurch höhere Investitionen in Realkapital und in deren Folge um so größere Lohnzuwächse morgen zu ermöglichen.⁴⁹ Erstens leiden solche „Stillhalteabkommen“ unter dem klassischen Externalitätenproblem. Die positiven Erträge konzentrieren sich auf die Arbeitnehmer, in deren Unternehmungen die Lohnzurückhaltung zu höheren Investitionen führt, während der Rest der Arbeitnehmer weitgehend leer ausgeht. Zweitens ist auf zentraler Ebene schwerer nachprüfbar, ob die entstandenen Gewinne tatsächlich in Realkapital im Inland investiert werden. Drittens kommen solche zentral organisierten „Stillhalteabkommen“ aber auch meistens nur durch die Einschaltung des Staates zustande. Dieser gewährt dann in der Regel beiden beteiligten Gruppen effizienzmindernde Sondervorteile. Deren Kosten treten oft erst mit Verspätung offen zu Tage und werden meist für den einzelnen kaum merklich auf Steuerzahler, Konsumenten und vor allem zukünftige Generationen abgewälzt. Alle drei Probleme treten aber bei dezentralen Lohnverhandlungen nur in geringerem Umfang auf, so daß „Stillhalteabkommen“ ohne effizienzmindernde staatliche Beteiligung auf Unternehmensebene eher zustande kommen. Insgesamt muß das häufig vorgebrachte Argument, daß sich dezentrale Lohnverhandlungen oder auch die Einführung einer Gewinnbeteiligungskomponente in der Entlohnung negativ

⁴⁹ Vgl. Eichengreen (1994).

auf die reale Investitionstätigkeit auswirken, vor dem Hintergrund obiger Argumente stark in Frage gestellt werden. Eher scheint der umgekehrte Zusammenhang zu gelten.

Schließlich verringern aber auf zentraler Ebene bindend festgelegte Mindestlöhne auch die individuellen Leistungsanreize und die Bereitschaft, verstärkt vor allem in betriebsspezifisches Humankapital zu investieren. Als Folge davon gehen die Zuwächse der Arbeitsproduktivität und des Wirtschaftswachstums zurück. Individuelle Leistungsanreize und die Bildung von betriebsspezifischem Humankapital spielen nur dann eine geringe Rolle für die Höhe des Volkseinkommens, wenn die Volkswirtschaft primär standardisierte, sogenannte fordistische Produkte herstellt und sie sich in einem technologischen Aufholprozeß befindet. Diese Situation ist aber in Deutschland kaum mehr gegeben. Die Produktionsstruktur entwickelt sich vielmehr weg von weitgehend standardisierten, fordistischen Massengütern hin zu flexibler einsetzbaren, differenzierteren und qualitativ hochwertigeren „high tech“-Produkten. Diese post-fordistische Produktionsweise zeichnet sich durch eine flexible Spezialisierung in der Produktionstechnik aus. Da die einzelnen Produkte nur noch in einer geringeren Stückzahl produziert werden, können Skalenerträge weniger ausgenutzt werden.⁵⁰

Je mehr dieser technologische Aufholprozeß abgeschlossen ist, und je ausgeprägter sich das Gewicht der Produktion zugunsten von „high tech“-Gütern verschiebt, desto stärker ist die Volkswirtschaft gezwungen, selbst technologisches Wissen zu schaffen. In einem solchen Umfeld gewinnen hochqualifizierte Tätigkeiten und damit vor allem das unternehmensspezifische Humankapital an Bedeutung, so daß sich zunehmend die Frage stellt, wie man Arbeitnehmer auch durch entsprechend gestaltete Lohnkontrakte motivieren und weiterbilden kann. Daher wird es immer wichtiger, flexible qualifikatorische und sektorale Lohnstrukturen und eine hohe Lohnstreuung als Anreizinstrumente einzusetzen. Man muß sich dabei auch vor Augen halten, daß der wichtigste Reaktionsparameter von Unternehmungen auf gestiegenen internationalen Wettbewerbsdruck in einem post-fordistischen Umfeld die Einführung innovativer Technologien und Produkte ist. Dies bedingt aber notwendigerweise dezentralere Entscheidungsbefugnisse, um dadurch Informations- und Reaktionsvorteile gegenüber der Konkurrenz zu erlangen. Nicht zuletzt aus diesen Gründen müssen Arbeitnehmer aber auch verstärkt erfolgsorientiert entlohnt werden. Somit brauchen

⁵⁰ Vgl. Ramaswamy und Rowthorn (1993), Soskice (1990, 52 f.) und Katz (1993).

die Unternehmungen großen Spielraum bei der Lohnstruktur und der Lohnhöhe, was letztlich nur bei dezentralen Lohnverhandlungen möglich ist.⁵¹

Bei einem rasant schneller werdenden technologischen Wandel, in dem die Tätigkeiten der einzelnen Arbeitnehmer und der Unternehmungen ständig heterogener werden, ist es zusätzlich immer problematischer, auf zentraler Ebene Lohngruppen festzulegen, in welche die einzelnen Arbeitnehmer hineingepreßt werden. Es verschärft sich das Informationsproblem, so daß zentrale Lösungen ineffizienter werden. Das Informationsproblem war ja bekanntlich auch mitentscheidend für das Scheitern der zentralen Verwaltungswirtschaften Osteuropas. Es werden nahezu zwangsläufig Regelungen auf zentraler Ebene getroffen, die Freiheit des Managements zu sehr einschränken, die Produktivität der Arbeitnehmer durch Lohnanreize zu fördern.⁵² Da zentrale Lohnverhandlungen aber den Anreiz der Arbeitnehmer schwächen, Humankapital zu bilden, verringern sich dadurch auch die Investitionen in Realkapital. Dies ist unmittelbar einsichtig, wenn man sich vor Augen hält, daß Humankapital ein komplementärer Produktionsfaktor zu Realkapital ist. Daher sprechen diese Aspekte dafür, in einer Welt, die inzwischen durch eine post-fordistische Produktionsweise gekennzeichnet ist, in der die Erzeugung von Renten auf Unternehmensebene durch den Aufbau von Informations- und Reaktionsvorteilen gegenüber der Konkurrenz immer wichtiger werden, dezentralen Lohnverhandlungen in bezug auf die Mikroflexibilität den Vorzug zu geben.⁵³

2. Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen und Makroflexibilität

Als nächstes ist die häufig vorgebrachte These zu überprüfen, daß zentrale Lohnverhandlungen einen geringeren Lohndruck als dezentrale erzeugen, so daß sie sich positiv auf die Makroflexibilität eines Landes auswirken. Um das Problem der Makroflexibilität zu erörtern, wird im folgenden der Kerngedanke der schon erwähnten „hump shape“-Hypothese vorgestellt. Anschließend wird gezeigt, daß auch in bezug auf die Makroflexibilität dezentrale Lohnverhandlungen letztlich überlegen sind.⁵⁴

⁵¹ Vgl. Brown und Walsh (1994, 387 f.), Ramaswamy (1994, 377) und Calmfors (1993).

⁵² Vgl. Lindbeck (1993) und Brown und Walsh (1994, 386).

⁵³ Vgl. Ramaswamy (1994), Ramaswamy und Rowthorn (1993) und Pohjola (1992, 78).

⁵⁴ Vgl. Berthold und Fehn (1996a).

Die „hump shape“-Hypothese behauptet, daß sowohl zentrale als auch dezentrale Lohnverhandlungen zu Lohnzurückhaltung und damit zu günstigen Beschäftigungsergebnissen führen, während Lohnverhandlungen auf mittlerer Ebene wie etwa der Branchenebene aggressiven Lohnerhöhungen Vorschub leisten und damit Beschäftigungsverluste verursachen.⁵⁵ Dieses theoretische Ergebnis ergibt sich wie folgt. Bei dezentralen Lohnverhandlungen auf Unternehmensebene haben die Arbeitsplatzbesitzer keinen Lohnsetzungsspielraum. Da eine einzelne Unternehmung aggressive Lohnerhöhungen so gut wie nicht auf die Preise überwälzen kann, kommt es unmittelbar zu Entlassungen. Werden die Lohnverhandlungen hingegen auf Branchenebene geführt, dann haben die Unternehmungen einen gewissen Preissetzungsspielraum, weil die Nachfrager nicht ohne weiteres auf Produkte anderer Branchen ausweichen. Die Versuchung, exzessive Lohnabschlüsse durchzusetzen, ist deshalb auf Branchenebene ungleich höher, weil die damit verbundenen Beschäftigungsverluste kleiner ausfallen. Die Lasten überhöhter Löhne können weitgehend auf den Rest der Volkswirtschaft in Form höherer Güterpreise abgewälzt werden. Da sich aber alle Branchengewerkschaften so verhalten, ist der Lohnerhöhungsdruck insgesamt zu groß, so daß gesamtwirtschaftliche Beschäftigungseinbußen die unausweichliche Folge sind. Wiederum anders ist die Situation bei Lohnverhandlungen auf zentraler Ebene. Die Verhandlungsmacht der Gewerkschaft ist in diesem Fall zwar einerseits sehr groß, weil sie letztlich die ganze Volkswirtschaft lahmlegen kann. Es können aber andererseits zumindest in einer geschlossenen Volkswirtschaft keine Lasten mehr abgewälzt werden, weil ein Anstieg von Arbeitslosigkeit und Inflation letztlich immer von den Mitgliedern der zentral organisierten Gewerkschaft getragen werden muß. Insofern ist kein Anreiz mehr vorhanden, exzessive Lohnabschlüsse durchzusetzen. Demnach führen sowohl auf gesellschaftlichen Konsens vertrauende zentrale als auch auf Wettbewerb ausgerichtete dezentrale Lohnverhandlungen zu Lohnzurückhaltung und damit zu ähnlich guten Beschäftigungsergebnissen, während Lohnverhandlungen auf der mittleren Branchenebene schlechtere Beschäftigungsergebnisse zur Folge haben.

Es gibt allerdings eine Reihe von gewichtigen Argumenten, welche dafür sprechen, daß auch in bezug auf die Makroflexibilität dezentrale Lohnverhandlungen letztlich vorzuziehen sind. Verstärkter internationaler Handel und ein immer schnellerer struktureller Wandel erhöhen die Wahrscheinlichkeit, daß es zu Datenänderungen kommt, die spezifische Sektoren,

⁵⁵ Vgl. Calmfors und Driffill (1988).

Regionen und Gruppen von Arbeitnehmern treffen. Derartige spezifische Datenänderungen können aber von dezentralen Lohnverhandlungen wesentlich besser verarbeitet werden, weil sie eine größere Flexibilität in den Lohnstrukturen und eine höhere Lohnstreuung zulassen. Außerdem kommt es bei zentralen Lohnverhandlungen in der Regel, auch um das Problem der Mikroinflexibilität zu entschärfen, zu teilweise informellen Nachverhandlungen auf Unternehmensebene. Die zentralen Lohnvereinbarungen sind also nur nach unten und nicht nach oben bindend, so daß der Konflikt zwischen Arbeitslosen und Arbeitsplatzbesitzern nicht wirklich entschärft wird. Diese Nachverhandlungen finden zwar meist unter einer Friedenspflicht statt, das heißt die Arbeitnehmer dürfen nicht streiken und die Arbeitgeber müssen mindestens den zentral vereinbarten Lohn zahlen.⁵⁶ Dennoch sind die Arbeitnehmer in der Lage, erheblichen Druck auf die Unternehmungen auszuüben, indem sie etwa mit Arbeit nach Vorschrift drohen oder ihnen zugestandene Mitbestimmungsrechte nutzen, um Druck auf die Unternehmungen auszuüben. Derartige Lohnabschlüsse auf mehreren Ebenen führen aber tendenziell zu größerem Lohndruck als wenn nur auf einer Ebene verhandelt wird, was realistischlicherweise nur bei dezentralen Lohnverhandlungen der Fall sein kann. Relativ hohe Lohnabschlüsse schon auf zentraler Ebene verringern außerdem die Möglichkeit der Unternehmungen, durch freiwillige Zuschläge die Lohnstruktur aufzufächern, um dadurch Anreizprobleme zu mildern. Somit wird durch Lohnverhandlungen auf mehreren Ebenen sowohl das Problem der Makro- noch das der Mikroinflexibilität verschärft.⁵⁷

Dies läßt sich auch zeigen, wenn man den Fall Schwedens - lange Zeit ein Paradebeispiel für zentrale Lohnverhandlungen und angeblich für Reallohnzurückhaltung - etwas genauer unter die Lupe nimmt. In Schweden wurde Zurückhaltung bei den Reallöhnen nicht etwa durch Zugeständnisse bei den Nominallöhnen, sondern vielmehr durch die Hinnahme von erheblichen, diskretionären Abwertungen des nominellen Wechselkurses und in deren Folge hoher Inflationsraten im Vergleich zum Durchschnitt der OECD-Staaten erreicht. Hohe Inflationsraten sind aber wohl eine notwendige Bedingung für das Funktionieren zentraler Lohnverhandlungen. Sind die Nominallöhne sowohl auf der zentralen als auch auf den nachgeschalteten Verhandlungsebenen nach unten starr, dann setzt Reallohnzurückhaltung verbunden mit einer ausreichenden Lohndifferenzierung bei einem relativ geringen Trendwachstum der Arbeitsproduktivität die Hinnahme höherer

⁵⁶ Vgl. Moene u.a. (1993, 100-103), Calmfors (1993).

⁵⁷ Vgl. Lindbeck (1993) und Calmfors (1993, 36).

Inflationsraten voraus. Mißt man dem Ziel der Preisniveaustabilität ein hohes Gewicht bei, dann ist dies ein gravierender Nachteil zentraler Lohnverhandlungssysteme.⁵⁸

Die durch die relativ hohen Inflationsraten verursachte Reallohnzurückhaltung in Schweden fiel aber durchaus nicht so ausgeprägt aus, als daß sie die lange Zeit erheblich bessere Beschäftigungsentwicklung befriedigend erklären könnte. Dies gelingt schon eher, wenn man die enorme Aufblähung der Staatsbeschäftigung bzw. der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie die unweigerlich damit einhergehende ansteigende Steuerlast und Staatsverschuldung berücksichtigt. Es handelt sich dabei aber nicht um ein spezifisch schwedisches Phänomen, sondern vielmehr läßt sich länderübergreifend beobachten, daß Länder mit einem hohen Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen viel Geld in die aktive Arbeitsmarktpolitik stecken. Der Staat degeneriert also gerade in solchen Ländern leicht zum Reparaturbetrieb für eine wenig beschäftigungsorientierte Lohnpolitik.⁵⁹ Es gelingt den Tarifvertragsparteien in diesen Ländern eher, den Staat in beschäftigungspolitische Geiselhaft zu nehmen und die ökonomisch eigentlich sinnvolle, wirtschaftspolitische Aufgabenverteilung zu verwischen.

Als Ergebnis läßt sich somit festhalten, daß dezentrale Lohnverhandlungen nicht nur die Mikroflexibilität, sondern auch die Makroflexibilität heutzutage positiv beeinflussen. Bündnisse für Arbeit sollten daher auf Unternehmensebene und nicht etwa auf Verbandsebene unter Einschaltung der Regierung angesiedelt werden. Es ist allerdings wichtig, dezentrale Lohnverhandlungen so auszugestalten, daß die Arbeitsplatzbesitzer nicht in der Lage sind, Neueinstellungen zu blockieren. Der Gesetzgeber sollte sich daher bei gesetzlich verursachten Entlassungskosten und gesetzlich erzwungenen Mitspracherechten der Belegschaft bei unternehmerischen Entscheidungen größte Zurückhaltung auferlegen, so daß der unter der Regierung Schröder initiierte Ausbau der Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer zumindest aus diesem Blickwinkel heraus kontraproduktiv war.⁶⁰

Neben einem Abbau der gesetzlich verursachten Entlassungskosten stellt der Übergang zu dezentraleren Lohnverhandlungen somit den wichtigsten Ansatzpunkt dar, um das Lohnsetzungsverhalten nicht nur gemäßigter, sondern vor allem auch flexibler und in qualifikatorischer, sektoraler und regionaler Hinsicht differenzierter zu gestalten. In dem

⁵⁸ Vgl. Calmfors (1993), Lindbeck (1993) und Ramaswamy (1994, 374).

⁵⁹ Vgl. Berthold und Fehn (1997b).

⁶⁰ Für eine ausführlichere Analyse vgl. Berthold und Stettes (2001).

heutigen wirtschaftlichen Umfeld, das durch eine hohe Volatilität und einen schnellen strukturellen Wandel gekennzeichnet ist, benötigen die Unternehmungen größere Entscheidungsspielräume, um insbesondere auf Krisensituationen schneller reagieren zu können. Es ist daher unabdingbar, auch die Lohnverhandlungskompetenzen möglichst rasch von der Verbandsebene auf die Ebene der Unternehmungen zu verlagern.

3. Der Übergang zu dezentraleren Lohnverhandlungen

Es ist somit nicht überraschend, daß sich in zahlreichen OECD-Ländern eine Entwicklung hin zu dezentraleren Lohnverhandlungen beobachten läßt. In diesen OECD-Ländern scheint sich also schon das ökonomische Gesetz gegen die politische Macht durchzusetzen. Problematisch ist aber, daß Deutschland bei diesem Dezentralisierungsprozeß klar hinterherhinkt.⁶¹ Es stellt sich damit die Frage, wie der Übergang zu einer dezentraleren Tarifpolitik auch in Deutschland erfolgen und möglicherweise beschleunigt werden kann. Die rigorose Lösung besteht darin, die Regelungssperre des § 77 Abs. 3 BVG vollständig zu streichen, so daß Tarifverhandlungen auf der Ebene der Unternehmung ohne Einschränkung zulässig wären. Der derzeit noch zu beobachtende massive Widerstand gegen diesen Weg, läßt es aber als eher unwahrscheinlich erscheinen, daß diese konsequente Lösung in absehbarer Zeit erreicht werden kann. Die radikale Alternative besteht darin, daß keine gesetzlichen und/oder tarifvertraglichen Flexibilisierungsschritte unternommen werden und sich der Verbändestaat sukzessive oder möglicherweise auch eruptiv unter dem Druck der wirtschaftlichen Zwänge auflöst. Dieser Prozeß kann allerdings sehr lange dauern und ist insofern mit hohen Effizienzverlusten verbunden. Will man außerdem den eruptiven und daher auch weitgehend unkontrollierten Kollaps des Verbändestaates vermeiden, bietet es sich an, zügig und kontrolliert Entscheidungskompetenzen an die Unternehmungen zu delegieren, um dadurch Flexibilitätsspielräume zu schaffen und die Anpassungskapazität an Datenänderungen zu stärken. Ein solcher Weg ist aller Voraussicht nach nicht mit einem völligen Kompetenzverlust der Verbände verbunden, so daß er auch in ihrem Interesse liegen müßte.

Mittlerweile existieren in der Literatur zahlreiche Vorschläge, wie dies bei einer im Prinzip zunächst einmal unveränderten institutionellen Ausgestaltung der Lohnverhandlungen

⁶¹ Vgl. Berthold und Fehn (1996a).

aussehen könnte.⁶² Ein erster Vorschlag sieht vor, daß die Flächentarife zwar weiter den tariflichen Rahmen für die Arbeitszeit und die Entgelthöhe abgeben, auf betrieblicher Ebene davon allerdings abgewichen werden kann. Die Arbeitnehmer können dann grundsätzlich sowohl in tarifgebundenen als auch in nicht-tarifgebundenen Unternehmungen mit qualifizierter Mehrheit darüber entscheiden, ob und wie sie vom Flächentarifvertrag abweichen wollen. Neben dem Betriebsrat sind auch alle anderen Koalitionen von Arbeitnehmern tariffähig. Generell sollten Flächentarifverträge in Zukunft die Option enthalten, daß in bezug auf die Lohnhöhe auf der Ebene der Unternehmung nach unten abgewichen werden kann, wenn gleichzeitig Unternehmung und Betriebsrat eine bestimmte Beschäftigungshöhe vereinbaren oder die Unternehmung im Gegenzug eine adäquate Gewinnbeteiligungskomponente in der Entlohnung einführt.⁶³ Darüber hinaus könnte auf Verbandsebene lediglich ein Korridor festgelegt werden, innerhalb dessen sich die Lohnerhöhungen bewegen müssen. Weiterhin sollten verstärkt Härte- oder Öffnungsklauseln in die Tarifverträge aufgenommen werden, welche es den Unternehmungen in Krisenzeiten erlauben, von den zentral festgelegten Lohnerhöhungen nach unten abzuweichen. Schließlich sollten für Problemgruppen, wie etwa Langzeitarbeitslose, Berufsanfänger und ältere arbeitslose Arbeitnehmer, prinzipiell niedrigere Einstiegtarife geschaffen werden.

Es liegt in der Verantwortung des Gesetzgebers, eine solche Politik der Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die Unternehmensebene positiv zu begleiten. Er wird dieser Aufgabe gerecht, wenn er erstens das Betriebsverfassungsgesetz dahingehend ändert, daß in Zukunft Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen zweifelsfrei auch durch eine Betriebsvereinbarung geregelt sein dürfen. Zweitens ist das Günstigkeitsprinzip im Tarifvertragsgesetz so zu gestalten, daß es auch zum Vorteil des Arbeitnehmers sein kann, wenn er zwar unterhalb des Tariflohns bezahlt wird, er aber dafür seinen Arbeitsplatz behält oder überhaupt erst beschäftigt wird. Drittens sollte der Gesetzgeber zumindest die Kriterien präzisieren, wann eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tariflöhnen im öffentlichen Interesse liegt.⁶⁴ Besser noch wäre es aber, das Institut der Allgemeinverbindlichkeitserklärung gleich ganz abzuschaffen.

⁶² Vgl. Sachverständigenrat (1995, 339-346).

⁶³ Eine umfassende Analyse von Gewinnbeteiligungsplänen bietet Schares (1996).

⁶⁴ Vgl. Sachverständigenrat (1995, 343).

E. Schlußbemerkungen

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß eine ursachenadäquate Therapie der anhaltenden Beschäftigungsmisere in Europa hauptsächlich auf eine nachhaltige Stärkung der Marktkräfte vor allem auf dem Arbeitsmarkt hinauslaufen muß. Es wird zwar häufig darauf hingewiesen, daß Arbeitslosigkeit zahlreiche Ursachen hat, und daß deshalb ein monokausaler Erklärungsansatz der Komplexität des Problems nicht gerecht wird. Auch wenn dies ohne Zweifel richtig ist, so ist dennoch aus ökonomischer Sicht zu betonen, daß Lohnzurückhaltung und flexible Lohnstrukturen sowie eine hohe Arbeitsbereitschaft der Arbeitslosen entscheidende Voraussetzungen für dauerhaft günstige Beschäftigungsergebnisse sind. Länder wie die USA, die auf dieses marktwirtschaftliche Prinzip eines flexiblen Preises zum Ausgleich von Angebot und Nachfrage auch auf dem Arbeitsmarkt vertrauen, erweisen sich gegenüber den eher korporatistisch orientierten Ländern Europas hinsichtlich Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum längerfristig als überlegen. Sicherlich sind auch auf einem wettbewerblich organisierten Arbeitsmarkt die Lohnhöhe und die Lohnstrukturen nicht vollkommen flexibel. Die ausgeprägte Starrheit beider Größen etwa in Deutschland ist jedoch entscheidend auf staatliche Eingriffe zurückzuführen. Es gilt, diese politisch verursachten Rigiditäten abzubauen, wenn man an langfristig besseren Beschäftigungsergebnissen interessiert ist. Da die Marktkräfte auf dem Arbeitsmarkt durch den Staat weitgehend außer Kraft gesetzt wurden, kann man nicht hoffen, daß sie zusammen mit einem Anspringen des Wirtschaftswachstums ausreichen, um die Arbeitslosigkeit entscheidend abzubauen. Dafür ist vielmehr eine ordnungspolitische Offensive auf allen Märkten, vor allem aber auf dem Arbeitsmarkt vonnöten.

Eine solche ordnungspolitisch ausgerichtete Offensive muß den Preismechanismus auf dem Arbeitsmarkt wiederbeleben und somit zu einem zurückhaltenderen und flexibleren Lohnsetzungsverhalten beitragen. Diesem Ziel dient ein Zurückschrauben aller gesetzlichen Regelungen, welche die Arbeitsplatzbesitzer zu Lasten der Arbeitslosen privilegieren. Ein umfassender Abbau der gesetzlich bedingten Entlassungskosten ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung. Daneben trägt der international zu beobachtende Trend hin zu dezentraleren Lohnverhandlungen dazu bei, das Lohnsetzungsverhalten zurückhaltender und vor allem flexibler werden zu lassen. Insofern ist es aus deutscher Sicht als Nachteil einzustufen, daß Deutschland bei der Entwicklung hin zu dezentraleren Lohnverhandlungen im internationalen

Vergleich hinterherhinkt. Es sollten alle diejenigen gesetzlichen Regelungen auf den Prüfstand gestellt werden, die das gegenwärtige Tarifikartell stabilisieren helfen.

Es wird allerdings auch mittelfristig kaum gelingen, die bestehende Massenarbeitslosigkeit allein durch einen veränderten Kurs der Lohnpolitik umfassend abzubauen. Vielmehr sind flankierend Maßnahmen gefragt, die gezielt helfen, die (Langzeit-) Arbeitslosen wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Ein erster wichtiger Ansatzpunkt dafür ist die Ausgestaltung der Transferzahlungen an Arbeitslose, also der Arbeitslosenversicherung, der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe. All diese Systeme leisten in ihrer bestehenden Form der Entstehung von Langzeitarbeitslosigkeit Vorschub. Die Arbeitslosenhilfe ist ökonomisch unsinnig und systemfremd. Sie sollte abgeschafft werden. Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung sollten nur für einen kürzeren Zeitraum gewährt werden und außerdem sukzessive geringer werden. Verschärft man außerdem noch die Zumutbarkeitskriterien, dann ist als Ergebnis der Summe dieser Maßnahmen ein nachhaltiger Anstieg der Suchintensität der Arbeitslosen zu erwarten. Die Sozialhilfe sollte schließlich an arbeitsfähige Arbeitslose nur unter dem strikten Vorbehalt gewährt werden, daß diese bereit sind zu arbeiten.

Der Staat sollte den Arbeitslosen zusätzlich helfen, wieder in den regulären Arbeitsmarkt zurückzufinden. Aufgrund der zahlreichen damit verbundenen Probleme sollte er allerdings weniger auf staatliche Qualifizierungs- und Beschäftigungsprogramme und auf keinen Fall auf allgemeine und zeitlich unbegrenzte Lohnsubventionen zurückgreifen. Es ist vielmehr sinnvoll, den Arbeitslosen in Abhängigkeit von der Dauer der Arbeitslosigkeit zu gestatten, daß sie einen Teil ihrer Ansprüche auf staatliche Unterstützungsleistungen zeitlich begrenzt in Lohnsubventionen umwandeln. Dadurch wird die allgemein in den europäischen Wohlfahrtsstaaten existierende „Arbeitslosigkeitsfalle“ gemildert, und außerdem wird den Arbeitslosen geholfen, wieder Humankapital „on the job“ aufzubauen.

Die richtigen Rezepte zu haben, ist eine Sache, sie in einer Demokratie umzusetzen, ist eine ganz andere. Das ist vor allem deshalb schwierig, weil alle Maßnahmen, die geeignet erscheinen, die Lage auf dem Arbeitsmarkt nachhaltig zu verbessern, zwar viele Leute besser stellen, aber einige immer auch verlieren, und sei es nur temporär und relativ zu den Gewinnern. Es ist daher eine äußerst komplexe und nach wie vor weitgehend ungelöste Frage, wie es gelingen kann, diese politökonomischen Klippen zu umschiffen und beschäftigungssteigernde Maßnahmen auch wirklich im politischen Entscheidungsprozeß

durchzusetzen. Ein erheblicher Teil der vorgeschlagenen Maßnahmen greift ohne Frage die Besitzstände der Arbeitsplatzbesitzer an. Da diese aber einen besonders großen Einfluß auf politische Entscheidungen ausüben, ist bei der politischen Umsetzung von derartig schmerzhaften Eingriffen mit großen Schwierigkeiten zu rechnen. Die staatlichen Eingriffe in die Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte erfüllen eine wichtige politökonomische Funktion. Sie schaffen eine größere politische Mittelschicht, die an politischer Stabilität und an einer Erhaltung des Status quo interessiert ist. Somit nützen sie Politikern und Arbeitsplatzbesitzern. Dies geht aber zu Lasten der Arbeitslosen und zu Lasten zukünftiger Generationen, weil Volkswirtschaften mit anhaltend hoher Arbeitslosigkeit Wachstumsverluste erleiden. Die Beschäftigungsmisere muß daher insgesamt als politökonomisches Problem angesehen werden.

Diese politökonomische Perspektive bedeutet jedoch nicht, daß es dauerhaft unmöglich ist, eine Deregulierung des Arbeitsmarktes politisch durchzusetzen.⁶⁵ Der Übergang vom derzeitigen rigiden zu einem wesentlich flexibleren Arbeitsmarkt ist wohl am ehesten zu bewerkstelligen, wenn zumindest die folgenden Bedingungen erfüllt sind. Dies erfordert erstens Schumpetersche Politunternehmer, die eine marktwirtschaftliche Orientierung in der Wirtschaftspolitik glaubwürdig zu ihrem Markenzeichen machen. Sie müssen entschlossen ein umfassendes Paket an Maßnahmen zur Stärkung der Marktkräfte durchsetzen. Die Chancen, ein derartiges Reformprogramm erfolgreich durchzuführen, steigen zweitens, wenn es einen gewissen Umfang an Kompensation für die Verlierer der Reformen als auch eine nachfragepolitische Flankierung enthält. Letztere trägt dazu bei, daß die positiven Beschäftigungswirkungen nicht allzulange auf sich warten lassen, ohne daß deshalb die Inflationsrate ansteigt. Darüber hinaus ist drittens das richtige „timing“ von entscheidender Bedeutung. Es ist aus politökonomischer Sicht sinnvoll, ein umfassendes Paket an einschneidenden Reformen unmittelbar nach einem Regierungswechsel anzugehen.

Eine solche ordnungspolitische Offensive ist allerdings in jedem Fall nur dann politisch durchsetzbar, wenn ein entsprechender Entscheidungsdruck vorhanden ist, und wenn das marktwirtschaftliche Ordnungsprinzip wieder auf eine größere Zustimmung in der Bevölkerung stößt. Nur eine Regierung, die auf allen Märkten den Grundprinzipien des Wettbewerbs folgt, wird die Kraft und die Glaubwürdigkeit besitzen, den politisch besonders

⁶⁵ Vgl. Berthold und Fehn (1996b).

brisanter Arbeitsmarkt zu liberalisieren. Schon allein deshalb sollte eine konsequente Liberalisierung des Arbeitsmarktes mit einer entsprechenden Deregulierungspolitik auch auf dem Güter- und auf dem Kapitalmarkt verbunden werden. Dies ist aber darüber hinaus auch deshalb sinnvoll, weil gerade das Vorhandensein von Monopolrenten auf dem Güter- und auf dem Kapitalmarkt Verteilungskonflikte schürt und den Anreiz für die Arbeitsplatzbesitzer verstärkt, den Arbeitsmarkt zu kartellieren und dadurch einen Teil dieser Monopolrenten abzuschöpfen. Schließlich ist eine wettbewerbslichere Ausgestaltung des Güter- und des Kapitalmarktes notwendig, um eine höhere Quote an Unternehmensneugründungen und die Schaffung innovativer und wertschöpfungsstarker Produkte zu erreichen. Ohne die dadurch ausgelöste Steigerung der wirtschaftlichen Dynamik wird man die Beschäftigungsprobleme in Europa kaum in den Griff bekommen.⁶⁶ Insgesamt ist aber unabhängig von allen politökonomischen Schwierigkeiten längerfristig auf jeden Fall mit mehr Markt auch auf dem Arbeitsmarkt zu rechnen. Der zu beobachtende rasante technische Fortschritt, welcher gering qualifizierte Arbeitnehmer immer mehr aus dem Produktionsprozeß drängt, sowie die rasche Globalisierung der Märkte werden sukzessive die Blockadehaltung der Arbeitsplatzbesitzer aufweichen und daher den Weg für Reformen ebnen.

Gelingt es somit früher oder später, dem ordnungspolitischen Denken wieder Vorfahrt zu verschaffen und in der Wirtschafts- und Tarifpolitik das Beschäftigungsziel wieder in den Vordergrund zu rücken, dann ist dies mittel- bis längerfristig auch die beste Verteilungspolitik. Den Arbeitslosen ist am meisten geholfen, wenn sie eine reguläre Beschäftigung ausüben können. Setzen entsprechende Reformen die Investitionstätigkeit wieder in Gang, dann sind nachhaltige Beschäftigungszuwächse auch ohne dauerhafte Einkommenseinbußen der Arbeitnehmer erreichbar. Wie das Beispiel anderer erfolgreicher Reformländer, wie etwa Holland, Großbritannien oder Neuseeland, eindrucksvoll gezeigt hat, eröffnet ein Anspringen der Investitionstätigkeit längerfristig vielmehr gleichermaßen den Spielraum für Beschäftigungszuwächse und Lohnerhöhungen. Von daher gilt es, Pessimismus und Fatalismus angesichts der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit entgegenzutreten. Arbeitslosigkeit ist kein unabwendbares Schicksal, sondern läßt sich durch das Setzen ordnungspolitisch sinnvoller institutioneller Rahmenbedingungen sehr wohl in großem Umfang vermeiden. Die spannende Frage, wie sich aus dieser Erkenntnis die notwendigen politischen Mehrheiten schmieden lassen, ist allerdings eben nach wie vor weitgehend offen.

⁶⁶ Vgl. dazu ausführlich Fehn (2002) sowie Belke und Fehn (2002).

Literaturverzeichnis

- Alogoskoufis, G. u.a. (1995): Unemployment: Choices for Europe, CEPR Report: Monitoring European Integration 5, London.
- Anderson, P. und B. Meyer (1994): The Effects of Unemployment Insurance Taxes and Benefits on Layoffs Using Firm and Individual Data, NBER Working Paper No. 4960, Cambridge MA.
- Baicker, K. u.a. (1997): A Distinctive System: Origins and Impact of U.S. Unemployment Compensation, NBER Working Paper 5889, Cambridge MA.
- Belke, A. und R. Fehn (2002): Institutions and Structural Unemployment: Do Capital-Market Imperfections Matter? Erscheint in: ifo Studien.
- Bentilola, S. und G. Bertola (1990): Firing Costs and Labour Demand: How Bad is Eurosclerosis? in: Review of Economic Studies, Vol. 57, S. 381-402.
- Berthold, N. und R. Fehn (1996a): Evolution von Lohnverhandlungssystemen - Macht oder ökonomisches Gesetz? in: Zohnhöfer, W. (Hrsg.): Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Band 244, Berlin, S. 57-94.
- Berthold, N. und R. Fehn (1996b): The Positive Economics of Unemployment and Labor Market Inflexibility, in: Kyklos, Vol. 49, No. 4, S. 583-613.
- Berthold, N. und R. Fehn (1997a): Das Beschäftigungspotential einer flexibleren qualifikatorischen Lohnstruktur, in: Sadowski, D. und M. Schneider (Hrsg.): Vorschläge zu einer neuen Lohnpolitik: Optionen für mehr Beschäftigung I, Frankfurt am Main/New York, S. 71-99.
- Berthold, N. und R. Fehn (1997b): Aktive Arbeitsmarktpolitik - wirksames Instrument der Beschäftigungspolitik oder politische Beruhigungsschritte? in: Ordo 48, S. 411-435.
- Berthold, N., Fehn, R. und E. Thode (2000): Rigider Arbeitsmarkt oder ungleiche Einkommensverteilung – Ein unlösbares Dilemma? In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Vol. 49 (2000), Heft 1, S. 3-26.
- Berthold, N., Fehn, R. und E. Thode (2002): Falling Labor Share and Rising Unemployment: Long-Run Consequences of Institutional Shocks? Erscheint in: German Economic Review, Vol. 3 (4).
- Berthold, N., Fehn, R. und S. von Berchem (2001): Innovative Beschäftigungspolitik – Wege aus der Strukturkrise, Studie im Auftrag der Herbert Quandt-Stiftung, Bad Homburg v.d. Höhe.
- Berthold, N. und O. Stettes (2001): Die betriebliche Mitbestimmung in Deutschland: Gratwanderung zwischen Markt- und Staatsversagen, WiSt, Bd. 30 (10): 506-512.

- Boss, A. (2001): Sozialhilfe, Lohnabstand, Leistungsanreize und Mindestlohnarbeitslosigkeit, Kieler Arbeitspapier Nr. 1075, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Bover, O. u.a. (1998): Unemployment Duration, Benefit Duration and the Business Cycle, CEPR Discussion Paper No. 1840, London.
- Brown, W. und J. Walsh (1994): Corporate Pay Policies and the Internationalization of Markets, in: Niland, J. u.a. (Hrsg.): The Future of Industrial Relations: Global Change and Challenges, London u.a., S. 377-388.
- Bruno, M. und J. Sachs (1985): Economics of Worldwide Stagflation, Oxford.
- Calmfors, L. (1993): Centralization of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance - A Survey, Seminar Paper No. 536, Institute for International Economic Studies, Stockholm.
- Calmfors, L. und J. Driffill (1988): Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance, in: Economic Policy, Vol. 6, S. 13-61.
- Deregulierungskommission (1991): Marktöffnung und Wettbewerb - Zweiter Bericht: Der Arbeitsmarkt, Bonn.
- Eichengreen, B. (1994): Institutions and Economic Growth: Europe after World War II, CEPR Discussion Paper No. 973, London.
- Eichhorst, W., Profit, S. und E. Thode (2001): Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung, Berlin u.a.
- Fehn, R. (1997): Der strukturell bedingte Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa: Ursachen und Lösungsansätze, Baden-Baden.
- Fehn, R. (2002): Schöpferische Zerstörung und struktureller Wandel: Wie beeinflussen Kapitalbildung und Kapitalmarktunvollkommenheiten die Beschäftigungsentwicklung, Habilitationsschrift, Baden-Baden 2002 (erscheint demnächst).
- Freeman, R. und R. Gibbons (1993): Getting Together and Breaking Apart: The Decline of Centralized Bargaining, NBER Working Paper No. 4464, Cambridge MA.
- Gwartney, J. u.a. (2001): Economic Freedom of the World, Annual Report, The Fraser Institute, Vancouver.
- Hopenhayn, H. und J. Nicolini (1997): Optimal Unemployment Insurance, in: Journal of Political Economy, Vol. 105, No. 21, S. 412-438.
- Hunt, J. (1995): The Effect of Unemployment Compensation on Unemployment Duration in Germany, in: Journal of Labor Economics, Vol. 13, No. 1, S. 88-120.
- Jerger, J. und O. Landmann (2001): Güternachfrage und Beschäftigung, WiSt, Bd. 30 (3): 143-149.

- Katz, L. (1993): The Decentralization of Collective Bargaining: A Literature Review and Comparative Analysis, in: *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 47, No. 1, S. 3-22.
- Layard, R. u.a. (1991): *Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford.
- Leef, G. (1998): Unemployment Compensation - The Case for a Free Market Alternative, in: *Regulation* (Winter 1998).
- Lehment, H. (1991): Lohnzurückhaltung, Arbeitszeitverkürzung und Beschäftigung - Eine empirische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland 1973-1990, in: *Die Weltwirtschaft*, Heft 3, S. 72-85.
- Lindbeck, A. (1993): *Unemployment and Macroeconomics*, Cambridge MA, London.
- Lindbeck, A. und D. Snower (1988): *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, Cambridge (Mass.), London.
- Lindbeck, A. und D. Snower (2000): *The Division of Labor and the Market for Organizations*, CESifo Working Paper 267, München.
- Meidner, R. (1974): *Coordination and Solidarity: An Approach to Wage Policy*, Stockholm.
- Meyer, B. (1995): Lessons from the U.S. Unemployment Insurance Experiments, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 33, S. 91-131.
- Moene, K.O. u.a. (1993): Bargaining Structure and Economic Performance, in: Flanagan, R. u.a. (Hrsg.): *Trade Union Behaviour, Pay-Bargaining and Economic Behaviour*, FIEF Studies in Labour Markets and Economic Policy, Oxford, S. 63-131.
- Möschel, W. (1996): Ist die Tarifautonomie noch zeitgemäß? in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 45. Jahrgang, Heft 1, S. 39-48.
- Nickell, S. (1997): Unemployment and Labour Market Rigidities: Europe versus North America, in: *Journal of Economic Perspectives* 11 (3), S. 55-74.
- OECD (2001): *Employment Outlook*, Paris.
- Orszag, M. und D. Snower (1997): *Expanding the Welfare System: A Proposal for Reform*, CEPR Discussion Paper No. 1674, London.
- Orszag, M. und D. Snower (2000): The Effectiveness of Employment Vouchers: A Simple Approach, *German Economic Review*, Vol. 1 (4): 385-419.
- Paqué, K. H. (1994): *Unemployment and the Crisis of the German Model. A Long-Term Interpretation*, Working Paper No. 655, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

- Pohjola, M. (1992): Corporatism and Wage Bargaining, in: Pekkarinen, J. u.a. (Hrsg.), Social Corporatism: A Superior Economic System, Oxford, S. 44-81.
- Ramaswamy, R. (1994): The Structural Crisis in the Swedish Economy: The Role of Labor Markets, in: IMF Staff Papers, Vol. 41, No. 2, S. 367-379.
- Ramaswamy, R. und R. Rowthorn (1993): Centralized Bargaining, Efficiency Wages and Flexibility, IMF Working Paper No. 25, Washington D.C.
- Rowthorn, R. (1992): Centralization, Employment, and Wage Dispersion, in: The Economic Journal, Vol. 102, S. 506-523.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1994): Jahresgutachten 1994/95: Den Aufschwung sichern - Arbeitsplätze schaffen, Stuttgart.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1995): Jahresgutachten 1995/1996: Im Standortwettbewerb, Stuttgart.
- Saint-Paul, G. (2002): Employment Protection, International Specialization, and Innovation, European Economic Review, Vol. 46 (2): 375-395.
- Schellhaaß, H.M. (1996): Die Zukunft des Arbeitsmarktes - Wege zu mehr Beschäftigung, Frankfurter Institut - Kleine Handbibliothek, Band 17, Bad Homburg.
- Schmidt, C. u.a. (2001): Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik – Internationaler Vergleich und Empfehlungen für Deutschland, Berlin u.a.
- Schnabel, C. (1993): Korporatismus, zentralisierte Tarifverhandlungen und makroökonomische Performance, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jahrgang 42 (1993), Heft 3, S. 259-272.
- Siebert, H. (1996): Hundert Punkte für mehr Beschäftigung, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 264, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Siebert, H. (1997): Labor Market Rigidities – At the Root of Unemployment in Europe, Journal of Economic Perspectives, Vol. 11 (3): 37-54.
- Siebert, H. und H. Klodt (1991): Qualifizierungsgutscheine: Eintrittskarten in den Arbeitsmarkt, Diskussionspapier Nr. 175, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Snowder, D. (1994): The Simple Economics of Benefit Transfers, CEPR Discussion Paper No. 1086, London.
- Snowder, D. (1995): Unemployment Benefits: An Assessment of Proposals for Reform, in: International Labour Review, Vol. 134, S. 625-647.
- Soskice, D. (1990): Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries, in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 6, No. 4, S. 36-61.

- Steiner, V. (1997): Extended Benefit-Entitlement Periods and the Duration of Unemployment in West Germany, ZEW Discussion Paper No. 97-14, Mannheim.
- Steiner, V. und Hagen, T. (2000), Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit – Analysen und Handlungsempfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik, ZEW-Wirtschaftsanalysen, Bd. 51, Baden-Baden.
- Wang, C. und S. Williamson (1996): Unemployment Insurance with Moral Hazard in a Dynamic Economy, in: Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy 44, S. 1-41.
- Weitzman, M. (1987): Steady State Unemployment under Profit Sharing, in: The Economic Journal, Vol. 97, S. 86-105.
- Wenger, E. (1988): Der Einfluß von „Schutzrechten“ für Arbeitnehmer auf die Allokation nichtsystematischer Risiken, in: Fischer, W. (Hrsg.): Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 190, Berlin, S. 451-470.

Seit 1999 erschienen:

Nr. 29 Globalisierung und unvollkommene Kapitalmärkte: Verschärft die Knappheit international anerkannter Sicherheiten Länderkrisen?

von Rainer Fehn, 1999

erschienen in: *Außenwirtschaft*, Bd. 54 (1999), H. 3, S. 389-416.

**Nr. 30 Falling Labor Share and Rising Unemployment:
Long-Run Consequences of Institutional Shocks?**

von Norbert Berthold, Rainer Fehn und Eric Thode, 1999

**Nr. 31 Rigide Arbeitsmärkte und ungleiche Einkommensverteilung:
Ein unlösbares Dilemma?**

von Norbert Berthold, Rainer Fehn und Eric Thode, 1999

erschienen in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Bd. 49 (2000), 1, S. 3-26.

Nr. 32 Mehr Beschäftigung, weniger Arbeitslosigkeit: Setzt sich das ökonomische Gesetz gegen (verbands-) politische Macht durch?

von Norbert Berthold, 2000

Nr. 33 Der Flächentarifvertrag – vom Wegbereiter des Wirtschaftswunders zum Verursacher der Beschäftigungsmisere?

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2000

erschienen in: Ott, C. und Schäfer, H.-B. (Hrsg.), *Ökonomische Analyse des Arbeitsrechts*, Tübingen 2001, S. 1-29.

Nr. 34 Umverteilung in der Mittelschicht – notwendiges Übel im Kampf gegen Armut?

von Norbert Berthold und Eric Thode, 2000

erschienen in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 45. Jahr (2000).

Nr. 35 Globalisierung und Strukturwandel – Droht das Ende des Sozialstaates?

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2000

erschienen in: Theurl, E. (Hrsg.), *Der Sozialstaat an der Jahrtausendwende – Analysen und Perspektiven*, Heidelberg 2001, S. 247-272.

Nr. 36 Financing Structural Change, Venture Capital, and Unemployment: What is the Role of Investor Protection?

von Rainer Fehn, 2000

erscheint in: Rieger, E. und Birgitta Wolff (eds), *Corporate-Government Relations in the Age of "Globalization"*.

Nr. 37 The Positive Economics of Corporatism and Corporate Governance

von Rainer Fehn und Carsten-Patrick Meier, 2000

erschienen in: Inst. of World Economics, *Kiel working paper 982*, Kiel, 2000.

Nr. 38 Arbeitsmarktpolitik in der Europäischen Währungsunion

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2000

erscheint in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*

Nr. 39 Das Bündnis für Arbeit –

Ein Weg aus der institutionellen Verflechtungsfalle?

von Norbert Berthold, 2000

erschienen in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Bd. 2 (2001), 4, S. 383-406.

Nr. 40 Institutions and Structural Unemployment:

Do Capital-Market Imperfections Matter?

von Ansgar Belke und Rainer Fehn, 2000

erschienen in: Center for European Studies, *Working Paper Series 00.8 (December 2000)*, Harvard 2000

Nr. 41 Sozialsysteme im Wettbewerb – das Ende der Umverteilung?

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2001

erschienen in: Müller, W., Fromm, O. und Hansjürgens B. (Hrsg): *Regeln für den europäischen Systemwettbewerb – Steuern und soziale Sicherungssysteme*, Marburg 2001, S. 253-286.

Nr. 42 Die föderale Ordnung in Deutschland –

Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums?

von Norbert Berthold, Stefan Drews und Eric Thode, 2001

erschienen in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Bd. 50 (2001), 2, S. 113-140.

Nr. 43 Ist die Globalisierung der Totengräber nationaler Sozialpolitik?

von Rainer Fehn, 2001

Nr. 44 Die Betriebliche Mitbestimmung und die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes im Zeichen des strukturellen Wandels

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2001

Nr. 45 Institutioneller Wettbewerb und Soziale Sicherungssysteme in Europa

von Rainer Fehn, 2001

erscheinen in: Apolte, T.: *Arbeitsmärkte und soziale Sicherungssysteme unter Reformdruck: Fehlentwicklungen und Lösungsansätze aus institutionenökonomischer Sicht*, *Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft*, Nr. 68 (2002), S. 351-375.

Nr. 46 Korporatismus auf dem Arbeitsmarkt und institutionelle Rahmenbedingungen auf dem Kapitalmarkt: Zwei Seiten ein- und derselben Medaille?

von Rainer Fehn, 2001

erschienen in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 27 (2001), 3, S. 250-271.

Nr. 47 Der Sozialstaat der Zukunft – mehr Markt, weniger Staat

von Norbert Berthold, 2001

Nr. 48 Labor Market Policy in the New Economy

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2001

Nr. 49 Die Gewinnbeteiligung – Wundermittel im organisatorischen und strukturellen Wandel?

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2001

**Nr. 50 Venture Capital Investment and Labor Market Performance:
A Panel Data Analysis**

von Ansgar Belke, Rainer Fehn und Neil Foster, 2001

Nr. 51 Familienpolitik: Ordnungspolitische Leitplanken im dichten Nebel des Verteilungskampfes

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2002

Nr. 52 Die Zukunft der europäischen Sozialpolitik: Wettbewerb oder Koordination?

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2002

Nr. 53 Struktureller Wandel, „new economy“ und Beschäftigungsentwicklung: Welche Rolle spielen die institutionellen Rahmenbedingungen auf dem Kapitalmarkt?

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2002

Unter folgender Adresse stehen die Beiträge im pdf-Format zum Download bereit:
<http://www.wifak.uni-wuerzburg.de/wilan/wifak/vwl/vwl4/publik/diskuwue.htm>