ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Berthold, Norbert

Working Paper

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

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 32

Provided in Cooperation with:
Chair of Economic Order and Social Policy, Julius Maximilian University of Würzburg

Suggested Citation: Berthold, Norbert (2000) : Mehr Beschäftigung, weniger Arbeitslosigkeit: Setzt sich das ökonomische Gesetz gegen (verbands-)politische Macht durch?, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 32, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/32492

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

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

Norbert Berthold

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge
des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre,
Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik

Prof. Dr. Norbert Berthold

Nr. 32

2000

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

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

Norbert Berthold

Beitrag zur Tagung des Walter Eucken Instituts und der
Heinrich Böll Stiftung Baden-Württemberg
„Grüne (Un-)Ordnung: Ordnungsökonomik und
ökologisch-soziale Wirtschaftskonzepte als
wechselseitige Herausforderung“
3. – 5. Februar 2000 in Bleibach

Universität Würzburg
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,
Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik
Sanderring 2; D-97070 Würzburg
Tel.: 0931-312925; Fax: 0931-312774
e-mail:
norbert.berthold@mail.uni-wuerzburg.de

1. Einleitende Bemerkungen*

Seit fast einem Vierteljahrhundert geht in Europa wieder ein Gespenst um, das Gespenst der Arbeitslosigkeit. Nach einer lange anhaltenden Phase der Vollbeschäftigung treibt es seit Mitte der 70er Jahre auch in Deutschland sein Unwesen: Offiziell sind gegenwärtig nach wie vor fast 4 Mio. Arbeitnehmer ohne Arbeit; gut 2 Mio. kommen dazu, die vom Staat über verschiedene Maßnahmen teuer aus dem Markt gekauft werden. Die Arbeitslosigkeit ist sehr zählebig, sie hat sich im Laufe der letzten 25 Jahre immer mehr verfestigt. Je länger man nicht entschieden gegen sie vorgeht, um so schwieriger wird es, sie wirksam zu bekämpfen. Fast die Hälfte der Arbeitslosen sind heute schon länger als ein Jahr ohne Arbeit, die meisten von ihnen sind nicht oder nur schlecht ausgebildet. Das in Deutschland seit langem bestehende Nord-Süd-Gefälle wird seit der Wiedervereinigung durch ein noch drastischeres Ost-West-Gefälle ergänzt; vor allem in den neuen Bundesländern sind offiziell noch immer fast 20 % der Arbeitnehmer ohne Beschäftigung. Die Lage auf den sektoralen Arbeitsmärkten ist alles andere als einheitlich; während in einigen Sektoren händeringend Arbeitnehmer gesucht werden, existieren nach wie vor Bereiche in denen noch immer Arbeitsplätze abgebaut werden. Insgesamt werden in Deutschland aber zu wenig neue Arbeitsplätze geschaffen[1].

Der Schock über eine Arbeitslosigkeit, die sich schnell festsetzte, war in ganz Europa, vor allem aber in Deutschland groß. Nach allgemeiner Meinung war man mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz, das nach der ersten wirtschaftlichen Schwäche im Jahre 1967 konzipiert wurde, für einen solchen Ernstfall gut gerüstet; dort ist klar geregelt, was zu tun und zu lassen ist. Das Dumme war nur, die angegebenen keynesianischen Rezepturen schlugen nicht mehr an, die Krankheit der Arbeitslosigkeit wurde allenfalls temporär gelindert, wirklich kuriert wurde sie nicht. Ganz im Gegenteil, die Lage auf den Arbeitsmärkten verschärfte sich noch. Nach und nach wurde klar, daß das Krankheitsbild ein anderes war, es entspricht nicht dem, das von vielen Ökonomen in Lehrbüchern gezeichnet und von politischen Entscheidungsträgern bis in die heutigen Tage gerne aufgegriffen wurde. Nicht mehr die konjunkturellen, zyklischen Krankheitserreger dominieren; die Ursachen der Arbeitslosigkeit sind vielmehr vor allem strukturell, sie treffen Arbeitnehmer, Unternehmungen, Sektoren und Regionen ganz unterschiedlich. Die Medikation muß deshalb umgestellt werden, nicht mehr ein einziges Mittel hilft, die Krankheit zu besiegen, ein Cocktail von Maßnahmen ist notwendig; die Behandlung darf nicht mehr über einen Kamm geschoren werden, sie muß stärker die spezifischen Besonderheiten von Arbeitnehmern und Unternehmungen berücksichtigen.

---

* Für wertvolle Anregungen und hilfreiche Kritik danke ich vor allem Oliver Stettes.

[1] Unter den 21 OECD-Ländern nimmt Deutschland für den Zeitraum von 1980 bis 1997 bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze nur den 12. Rang ein. Vgl. Garibaldi, P. und P. Mauro, Deconstructing Job Creation. IMF Working Paper WP/99/109. Washington, D.C. 1999, Tab. 1, S. 6.

Das Gespenst der Arbeitslosigkeit begleitet seit Mitte der 70er Jahre die wirtschaftliche Entwicklung in Europa. Dabei war es nicht so, daß keine Aktivitäten ergriffen wurden, um das Problem zu verringern. Die europäischen Länder gaben viel Geld für Maßnahmen aus, um der Arbeitslosigkeit zu Leibe zu rücken. Der Erfolg war mehr als bescheiden, die Arbeitslosigkeit erhöhte sich nach einer kleinen Erholungsphase in der zweiten Hälfte der 80er Jahre kontinuierlich. Es waren nur die USA und Japan, die sich dieser Entwicklung weitgehend entziehen konnten, dauerhaft abkoppeln von der steigenden Arbeitslosigkeit konnten sich lange Zeit nur die USA; ihnen gelang sogar das Kunststück, in wirtschaftlich schweren Zeiten die Arbeitslosigkeit zu verringern. Der Preis, den sie dafür bezahlen mußten, war eine wachsende Ungleichheit in der Verteilung der Einkommen, politisch brisant ist das Phänomen der „working poor". Da die Kontinentaleuropäer nach wie vor nicht bereit sind, diesen Preis zu zahlen, zeigten die europäischen Länder zunehmend Zeichen der Resignation, wenn es darum ging, die Arbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen. Das hat sich geändert, seit es einigen wirtschaftspolitisch mutigen Länder in Europa gelungen ist, das Gespenst der Arbeitslosigkeit nun auch Mores zu lehren[2], scheinbar ohne den amerikanischen Preis zu zahlen.

Die beschäftigungspolitischen Erfolgsgeschichten einiger europäischer Länder lassen auch in Kontinentaleuropa nach und nach die Erkenntnis reifen, daß es nur möglich ist, den strukturellen Herausforderungen erfolgreich zu begegnen, wenn es gelingt, das institutionelle Arrangement den veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten anzupassen. Ein engmaschiges institutionelles Geflecht aus arbeitsmarkt-, sozial- und verteilungspolitischen Regulierungen verhindert dies gegenwärtig. Die Arbeitsmärkte müssen aus den Klauen eines bürokratischen Systems, das wesentlich durch den Staat und die Tarifpartner gesteuert wird, befreit werden, Markt und Wettbewerb müssen wieder Einzug halten. Das ist alles leichter gesagt als getan. Der gegenwärtige institutionelle „Mismatch", der Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten nur in ganz geringen Dosen zuläßt, führt zwar zu einer Verschwendung von Ressourcen, Arbeitslosigkeit ist die Folge. Der Status quo ist dennoch ein politökonomisches Gleichgewicht, das für eine Mehrheit in unserer Gesellschaft scheinbar vorteilhaft ist, allen voran die Arbeitsplatzbesitzer. Weniger arbeitsmarkt-, sozial- und verteilungspolitisch motivierte Regulierungen würden zwar die Lage auf den Arbeitsmärkten spürbar verbessern, den Preis zahlten allerdings die Arbeitsplatzbesitzer, weil sie kurzfristig auf ein sonst mögliches höheres Arbeitseinkommen verzichten müssten. Damit ist die eigentliche Schwierigkeit der notwendigen Reformen, die zu mehr Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten und im Bereich des Sozialen führen, vor-

[2] Vgl. Elmeskov, J., J.P. Martin und St. Scarpetta, Key lessons for labour market reforms: evidence from OECD countries' experiences, in: Swedish Economic Policy Review, 5 (1998), S. 205 – 252.

gezeichnet: Mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit sind nur möglich, wenn es gelingt, den Widerstand der Arbeitsplatzbesitzer zu brechen.

2. Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit: Deutschland in der institutionellen Verflechtungsfalle

Arbeitslosigkeit entsteht nicht aus heiterem Himmel, sie hat immer eine ökonomische und institutionelle Vorgeschichte. In offenen Gesellschaften liefern sich wirtschaftliche und institutionelle Veränderungen ein permanentes Wettrennen. Zumeist eilen die ökonomischen Veränderungen den institutionellen voraus. Die Lage auf den Arbeitsmärkten wird nachhaltig negativ beeinflußt, wenn die adäquate institutionelle Antwort auf ökonomische Umbrüche zu lange auf sich warten läßt. Das ist in Deutschland seit über einem Vierteljahrhundert der Fall. Die Art und Weise, wie die Tarifpartner über Löhne und Arbeitsbedingungen verhandeln, mag in Zeiten vorwiegend standardisierter Massengüter sinnvoll und richtig gewesen sein, heute bei flexibel einsetzbaren, differenzierten und hochwertigen Produkten ist sie es nicht mehr. Die vielfältigen Möglichkeiten der Tarifpartner, erhebliche Teile der unvermeidlichen Lasten der Anpassung aus dem strukturellen Wandel über einen gut ausgebauten Sozialstaat auf Dritte abzuwälzen und den Staat in beschäftigungspolitische Geiselhaft zu nehmen, begünstigen lohn- und tarifpolitisches Fehlverhalten. Die wirtschaftlichen Gegebenheiten und die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Institutionen passen nicht mehr zueinander. Es nimmt deshalb nicht wunder, wenn die Lage auf den Arbeitsmärkten alles andere als gut ist.

In den letzten 25 Jahren hat sich vieles verändert. Das wirtschaftliche Umfeld wurde für alle, Arbeitnehmer und Unternehmungen ungemütlicher: Sektorale und regionale Strukturen wurden auf den Kopf gestellt, die Struktur der Arbeitsnachfrage veränderte sich, vor allem einfache Arbeit geriet auf die Verliererstraße. Es sind im wesentlichen drei Bündel von Gründen, die zu den wirtschaftlichen Veränderungen geführt haben. Einmal ist die Arbeitsnachfrage instabiler geworden[3]: Die Raten des wirtschaftlichen Wachstums sind seit Mitte der 60er Jahre deutlich zurückgegangen. Damit nimmt für die Unternehmungen die Gefahr zu, daß sie bei einer unterdurchschnittlichen Geschäftsentwicklung nicht überleben. Daneben beschleunigen ein zunehmender internationaler Handel, das international immer mobilere Kapital und ein schnellerer technischer Fortschritt den strukturellen Wandel. Schließlich werden die Produktlebenszyklen immer kürzer, weil der Wettbewerb auf Gütermärkten schärfer wird und die komparativen Vorteile kaleidoskopischer werden. Die in einem so labilen Um-

[3] Vgl. Bertola, G. und A. Ichino, Wage Inequality and Unemployment: US versus Europe, in: NBER Macroeconomic Annual 1995. Cambridge, MA und London 1995. S. 13 – 54.

feld häufiger auftretenden exogenen Schocks erhöhen die Unsicherheit der Unternehmungen über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung. Die Nachfragekurve nach Arbeit verlagert sich nach links.

Daneben verändert sich die Struktur der Arbeitsnachfrage. Während in den hochentwickelten Volkswirtschaften die Nachfrage nach qualifizierter Arbeit ansteigt, geht sie nach einfacher Arbeit zurück. Der Streit darüber, ob es vor allem die Globalisierung oder der arbeitssparende technische Fortschritt ist, der die Struktur der Nachfrage nach Arbeit verändert, ist noch nicht entschieden[4], möglicherweise kann er auch gar nicht entschieden werden. Es spricht vieles dafür, daß beide Aspekte eng miteinander verwoben sind: Weltweit offenere Güter- und Faktormärkte beschleunigen den arbeitssparenden technischen Fortschritt. Welches empirische Gewicht auch immer der Globalisierungs- und der Fortschrittsthese zukommt, einfache Arbeit zählt so oder so zu den Verlierern. Damit aber nicht genug: Erhebliche sektorale Umwälzungen beschleunigen diesen Prozeß. Das ist beim inter-sektoralen strukturellen Wandel offenkundig. Er vernichtet Arbeitsplätze mit industriespezifischen Fähigkeiten. Davon sind vor allem wenig qualifizierte Arbeitnehmer betroffen, da deren geringes Humankapital vor allem den Anforderungen ihres Arbeitsplatzes und Unternehmens angepaßt ist. Eine ganz ähnliche Entwicklung findet allerdings auch beim intra-industriellen strukturellen Wandel im Dienstleistungssektor statt[5]. Vor allem die wenig produktiven Arbeitsplätze für gebundene Dienstleistungen stehen auf dem Spiel. Die eigentlich Leidtragenden sind wiederum die wenig qualifizierten Arbeitnehmer.

Die Probleme für die einfache Arbeit sind damit allerdings noch nicht zu Ende, ganz im Gegenteil. Weltweit offenere Güter- und Kapitalmärkte machen die Arbeitsnachfrage elastischer, das gilt für alle Arbeitnehmer, besonders betroffen sind allerdings wieder die wenig qualifizierten[6]. Auch einfache Arbeit muß immer stärker produktivitätsorientiert entlohnt werden, wenn sie nicht arbeitslos werden will, umverteilungspolitische Ziele lassen sich über die Lohn- und Tarifpolitik kaum mehr verwirklichen. Die elastischere Arbeitsnachfrage trägt daneben mit dazu bei, daß exogene Schocks bei gering qualifizierten Arbeitnehmern stärker zu Buche schlagen, deren Arbeitsnachfrage wird volatiler. Damit nicht genug: Neue Maschinen und stärker computergesteuerte Produktionsmethoden machen einfache Arbeit zunehmend überflüssig. Der Bedarf an gut und sehr gut qualifizierten Arbeitnehmern steigt dagegen an. Neue, dezentralere Formen der Organisation in den Unternehmungen

[4] Vgl. Wood, A., How Trade Hurt Unskilled Workers, in: Journal of Economic Perspectives, 9 (1995), S. 57 – 80; Saeger, St., Globalization and Deindustrialization: Myth and Reality in the OECD, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 133 (1997), S. 579 – 608.

[5] Allein die Einführung integrierter Informationsverarbeitung kann in den nächsten Jahren in Deutschland über 6,7 Mio. Arbeitsplätze in diesem Bereich überflüssig machen. Vgl. Thomé, R., Arbeit ohne Zukunft? Organisatorische Konsequenzen der wirtschaftlichen Informationsverarbeitung. München 1997, S. 125.

[6] Vgl. Rodrik, D., Has Globalization Gone Too Far? Washington, D.C. 1997, S. 16 – 18.

verstärken diese Entwicklung noch. Der Druck kommt von den Güter- und Dienstleistungsmärkten; standardisierte Massengüter sind „out“, flexibel einsetzbare, differenzierte und qualitativ hochwertige Produkte dagegen „in“[7]. Die Unternehmungen reagieren mit flexibler Spezialisierung und einer ausgeprägten Kundenorientierung. Umfassende Fähigkeiten der Arbeitnehmer in der Produktion, der Verwaltung, bei der Ausbildung, in der Kundenbetreuung und der Produktentwicklung werden immer wichtiger. Alle diese Fähigkeiten haben gering qualifizierte Arbeitnehmer nicht.

Obwohl alle hochentwickelten Volkswirtschaften weltweit mit ganz ähnlichen exogenen Schocks zu kämpfen haben, die Lage auf den nationalen Arbeitsmärkten stellt sich höchst unterschiedlich dar. Alle beschäftigungspolitisch erfolgreichen Länder versuchen, der instabiler gewordenen Arbeitsnachfrage mit flexibleren Reallöhnen beizukommen. Das erfordert von den Arbeitnehmern mehr lohn- und tarifpolitische Bescheidenheit. Die veränderte Struktur der Arbeitsnachfrage macht nicht nur flexible und differenzierte sektorale, regionale und qualifikatorische Lohnstrukturen notwendig. Das ist kurzfristig erforderlich, um Zeit zu kaufen, damit sich die Unternehmungen an die neuen wirtschaftlichen Gegebenheiten anpassen und die Arbeitnehmer sich auf die neuen sektoralen, regionalen und beruflichen Gegebenheiten einstellen können. Ein probates Mittel, dies zu erreichen, sind dezentrale, betriebsnahe Tarifabschlüsse. In der längeren Frist führt allerdings kein Weg daran vorbei, die Arbeitnehmer müssen bereit sein, sektoral und regional zu den Arbeitsplätzen zu wandern und beruflich mobiler zu werden, sich also die Qualifikationen anzueignen, die auf dem Arbeitsmarkt nachgefragt werden. Nur so können sie den veränderten qualifikatorischen Anforderungen gerecht werden.

Es ist offenkundig, in einem so volatilen wirtschaftlichen Umfeld ist nur der erfolgreich, der flexibel auf die Herausforderungen reagiert. Das ist in Deutschland nicht der Fall. Die Lohnpolitik war in den vergangenen 25 Jahren nur ganz selten moderat und damit gut für die Beschäftigung; dies galt für das Jahr 1979, sowie für die Zeiträume zwischen 1984 bis 1990 und 1994 bis 1996. In allen anderen Zeiträumen wurde der gesamtwirtschaftliche Verteilungsspielraum überschritten[8]. Aber auch die sektoralen, regionalen und qualifikatorischen Lohnstrukturen konnten den veränderten wirtschaftlichen Anforderungen nie gerecht werden. Die sektoralen Lohnabschlüsse orientierten sich vorwiegend an gesamtwirtschaftlichen Größen[9]. Es verwundert deshalb nicht, wenn es mit der Flexibilität

[7] Vgl. Lindbeck, A. und D. Snower, Reorganization of Firms and Labor-Market Inequality, in: American Economic Review (PP), 86 (1996), S. 315 – 321.

[8] Vgl. Berthold, N., R. Fehn und E. Thode, Rigide Arbeitsmärkte oder ungleiche Einkommensverteilung?, erscheint in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik.

[9] Vgl. Möller, H. und Th. Beißinger, Sektorale Lohn- und Preisbildung in der Bundesrepublik Deutschland. Regensburger Diskussionsbeiträge Nr. 260. Universität Regensburg. Regensburg 1994.

der sektoralen und regionalen Lohnstruktur nicht weit her ist. Das ist noch nicht alles: Die Lohneinkommen der gering qualifizierten Arbeitnehmer haben sich relativ zu den höher qualifizierten nicht verringert, sondern vielmehr erhöht[10]. Schließlich wird auch der Kanal der räumlichen und beruflichen Mobilität, über den sich die Arbeitnehmer an den strukturellen Wandel anpassen könnten, in viel zu geringem Maße genutzt[11], ganz im Gegensatz zu anderen beschäftigungspolitisch erfolgreichen Ländern.

Das institutionelle Arrangement ist in Deutschland offensichtlich nicht so, daß es sich für die wirtschaftlichen Akteuren lohnen würde, flexibel und differenziert auf die wirtschaftlichen Herausforderungen zu reagieren. Es ist vielmehr so konstruiert, daß die Tarifpartner nicht daran interessiert sind, den Hauptschlüssel zum Abbau der Arbeitslosigkeit, den sie mit der Lohn- und Tarifpolitik in Händen haben, zum Wohle der Beschäftigung tatsächlich auch umzudrehen. Dieses geringe Interesse wird durch drei institutionelle Defekte begünstigt: Es wird erstens zu zentral verhandelt, auf spezifische Besonderheiten keine Rücksicht genommen und die Macht der Tarifpartner im politischen Prozeß gestärkt. Daneben existiert zweitens ein gut ausgebauter, zentral organisierter Sozialstaat, der die notwendigen Differenzierungen nicht zuläßt, es den Tarifpartnern ermöglicht, Lasten aus der Anpassung an die veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten abzuwälzen und beschäftigungspolitische Verantwortung zu verwischen[12]. Das institutionelle Ensemble wird drittens durch einen kooperativen Föderalismus[13] vervollständigt, der erhebliche regionale Unterschiede mit bundesweit einheitlichen Regelungen über einen Kamm schert, über einen exzessiven Finanzausgleich die Fleißigen bestraft, die Subventionsmentalität von Bund und Ländern nährt, mit finanziellen Transfers den strukturellen Wandel behindert und lohn- und tarifpolitisches Fehlverhalten begünstigt.

Alle drei Elemente bilden eine institutionelle Verflechtungsfalle, in der Deutschland gegenwärtig sitzt. Der überkommene Flächentarif hält sich nur, weil die Arbeitsmarktpolitik sehr aktiv ist[14] und eine Arbeitslosen-, Kranken- sowie Rentenversicherung existieren, über die es den Tarifpartnern gelingt, Anpassungslasten abzuwälzen. Der Sozialstaat ist nicht nur Opfer der Tarifpartner, er ist

[10] Vgl. Klodt, H., R. Maurer und A. Schimmelpfennig, Tertiarisierung in der deutschen Wirtschaft. Tübingen 1997, S. 203 – 204.

[11] Vgl. Klodt, H., R. Maurer und A. Schimmelpfennig, a.a.O., S. 186 – 192.

[12] Empirische Untersuchungen zeigen, daß die Form der Lohnfindung die wichtigste Quelle der Arbeitslosigkeit ist, gefolgt von der Strenge des Kündigungsschutzes und der Steuer- und Abgabenschere. Die Großzügigkeit der Arbeitslosenversicherung, vor allem die Dauer des Bezugs von Leistungen, wirkt sich vor allem auf die Langzeitarbeitslosigkeit aus, der aktiven Arbeitsmarktpolitik werden im günstigsten Fall geringe positive Wirkungen zugeschrieben. Vgl. Elmeskov, J., J.P. Martin und St. Scarpetta, a.a.O.; Nickell, S., Labour Market Flexibility and Unemployment: Europe versus North America, in: Journal of Economic Perspectives, 11 (1997), S. 55 – 74.

[13] Vgl. Berthold, N., Der Föderalismus und die Arbeitslosigkeit: Eine vernachlässigte Beziehung, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 24 (1998), S. 345 – 366.

[14] Vgl. Berthold, N. und R. Fehn, Aktive Arbeitsmarktpolitik – wirksames Instrument der Beschäftigungspolitik oder politische Beruhigungspille?, in: ORDO, 48 (1997), S. 430.

auch Mittäter auf den Arbeitsmärkten. Mit sozialpolitisch motivierten Eingriffen in die Arbeitsmärkte, wie überzogene Kündigungsschutzregelungen[15], Sozialplanpflichten oder Regeln der Mitbestimmung, trägt er mit dazu bei, die Marktmacht der Arbeitsplatzbesitzer zu stärken. Eine relativ großzügige Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe verstärken diese Entwicklung nicht nur, sie tragen mit ihren einheitlichen Leistungen auch den unterschiedlichen sektoralen und regionalen Entwicklungen auf den Arbeitsmärkten nicht Rechnung und zementieren die qualifikatorische Lohnstruktur nach unten. Die Tarifpartner werden in ihrer beschäftigungspolitischen Verantwortungslosigkeit weiter ermuntert, weil es eine nicht-wettbewerbliche föderale Struktur den politischen Entscheidungsträgern auf Bundes- und Länderebene leichter macht, wirtschaftlich in Schwierigkeiten geratenen Sektoren und Regionen großzügig finanziell unter die Arme zu greifen. Der Anreiz, dies zu tun, ist bei den finanziellen Verflechtungen von Bund und Ländern groß, werden doch auch immer die anderen mit zur Kasse gebeten.

Alles in allem: Die desolate Lage auf den Arbeitsmärkten läßt sich nur verbessern, wenn es gelingt, die Institutionen auf den Arbeitsmärkten, im Bereich des Sozialen und der föderalen Ordnung zu entflechten und mehr Wettbewerb zuzulassen. Damit kann zweierlei erreicht werden: Zum einen wird den Tarifpartnern die Möglichkeit verbaut, die unvermeidlichen Lasten der Anpassung im strukturellen Wandel über den (Sozial-)Staat auf Dritte abzuwälzen; zum anderen ist es weniger möglich, daß arbeitsmarkt- und sozialpolitische Regulierungen die Anreize der wirtschaftlichen Akteure verringern, sich adäquat an die veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten anzupassen. Notwendig ist nicht nur ein neues institutionelles Regelwerk, das dem veränderten wirtschaftlichen Umfeld besser als das gegenwärtige entspricht, es muß auch dafür Sorge getragen werden, daß mehr institutioneller Wettbewerb möglich wird, der hilft, die notwendigen Institutionen besser und schneller den veränderten wirtschaftlichen Entwicklungen anzupassen. Nur auf diesem Weg ist es möglich, daß auch der Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten verschärft wird, die Interessen der Arbeitslosen besser zur Geltung kommen und der Wohlstand in unserer Gesellschaft über ein mehr an Beschäftigung zunimmt.

[15] Vgl. Bertola, G., Cross-sectional wage and employment rigidities versus aggregate employment. Paper presented at ABCDE Europe 1999 Conference „New Thinking on Security in Labour Markets“, Paris, June 21, 1999.

3. Der Weg zu mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit: Klare Zuordnung beschäftigungspolitischer Verantwortung

Das Gespenst der Arbeitslosigkeit läßt sich nur verscheuchen, wenn es gelingt, die beschäftigungspolitische Verantwortung klar zuzuweisen. Es ist notwendig, betriebsnähere Tarifverhandlungen zuzulassen und die Kanäle zuzuschütten, über die es den Kartellbrüdern auf den Arbeitsmärkten gelingt, beschäftigungspolitische Lasten auf Dritte abzuwälzen. Der hohe Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen zeigt sich in den dominierenden Flächentarifen. Sie sind nicht in der Lage, angemessen auf die steigenden Anforderungen des strukturellen Wandels von Unternehmungen und Arbeitnehmer an die Flexibilität zu reagieren; sie wissen keine adäquate Antwort auf die Frage, wie man mit der zunehmenden Heterogenität sowohl auf Seiten der Unternehmungen als auch Arbeitnehmer umgehen soll; schließlich verschaffen sie den Tarifpartnern im politischen Prozeß erst die Macht, die beschäftigungspolitische Verantwortung zu verwischen. Alles in allem: Die gegenwärtigen Flächentarife sind entschieden zu starr und inflexibel, sie machen Ungleiches künstlich gleich und begünstigen die Abwälzung von Anpassungslasten auf Dritte. Das alles ist bei betrieblichen Lösungen nicht der Fall: Sie sind flexibler, berücksichtigen die unterschiedlichen wirtschaftlichen Gegebenheiten der Unternehmungen und verringern die Möglichkeiten der Tarifpartner, den Staat in beschäftigungspolitische Geiselhaft zu nehmen. Auch dezentrale Lösungen sind nicht first best, gegenüber den Flächentarifen haben sie aber eindeutig Vorteile[16]. Die wichtigsten sind: Sie verringern die Arbeitslosigkeit, steigern die Produktivität und erhöhen den Wohlstand.

Die unbefriedigende Lage zahlreicher Unternehmungen und arbeitsloser Arbeitnehmer erfordern betriebliche Lösungen. Da die Tarifpartner dazu nicht fähig sind, werden gesetzliche Öffnungsklauseln zu einem Gebot der Stunde, die Regelungssperre des § 77,3 BVG muß modifiziert werden. Die Flächentarife geben auch weiter den tariflichen Rahmen für die Arbeitszeit und die Entgelthöhe ab, auf betrieblicher Ebene kann allerdings davon abgewichen werden. Konkret bedeutet dies, daß der Spielraum für die Unternehmungen und die Arbeitnehmer durch mehr institutionellen Wettbewerb erweitert wird, gesetzliche Öffnungsklauseln ermöglichen freiwillige Betriebsvereinbarungen. Die Arbeitnehmer können grundsätzlich sowohl in tarifgebundenen als auch in nicht-tarifgebundenen Unternehmungen mit qualifizierter Mehrheit darüber entscheiden, ob und wie sie vom Flächentarifvertrag abweichen wollen. Dabei sind neben dem Betriebsrat auch alle anderen Koalitionen von betrieblichen Arbeitnehmern „tariffähig“. Die Flächentarife sollten grundsätzlich die Option enthalten, daß hinsichtlich der Lohnhöhe auf Unternehmensebene nach unten abgewichen werden kann, wenn

[16] Vgl. Berthold, N. und R. Fehn, Evolution von Lohnverhandlungssystemen – Macht oder ökonomisches Gesetz?, in: W. Zohlnhöfer (Hrsg.), Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand. Berlin 1996, S. 57 – 94.

sich Unternehmung und Betriebsrat oder andere „tariffähige“ Gruppen auf eine bestimmte Beschäftigungshöhe verständigen oder die Entlohnung stärker an die Ertragslage der Unternehmung koppeln wollen.

Das allerdings reicht nicht aus. Die Flächentarife werden durch ein von den Arbeitsgerichten recht eigenwillig ausgelegtes Günstigkeitsprinzip, die faktische Dauer der Tarifgebundenheit und die Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung vom institutionellen Wettbewerb abgeschirmt. Auf allen diesen Feldern besteht erheblicher Korrekturbedarf. Günstig sollte alles das sein, was qualifiziert mehrheitlich den Vorstellungen „tariffähiger“ Koalitionen von Arbeitnehmern entspricht; weniger Lohn kann dann gegen mehr Sicherheit bei der Beschäftigung getauscht werden. Ein so modifiziertes Günstigkeitsprinzip hat zumindest in Zeiten negativer exogener Schocks einen Bias zugunsten der Beschäftigung, es unterscheidet sich allerdings von Unternehmung zu Unternehmung. Damit nicht genug: Die Tarifverträge dürften nicht zu lange nachwirken, wenn Unternehmungen den Arbeitgeberverband verlassen. Die Tarifgebundenheit sollte mit dem Austritt enden, allerdings solange nachwirken, bis sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf neue Vertragsbedingungen geeinigt haben. Bei gesetzlichen Öffnungsklauseln ist es allerdings nur noch von geringem Interesse, wie lange die Tarifverträge nachwirken. Die Möglichkeit entfällt, Arbeitsverträge für allgemeinverbindlich zu erklären; bei Vertragsinhalten, die sich von Unternehmung zu Unternehmung unterscheiden, ist dies nicht mehr möglich.

Es spricht wenig dafür, daß die Tarifpartner bereit sind, auf den Arbeitsmärkten mehr institutionellen Wettbewerb zuzulassen; kurzsichtige organisationspolitische Interessen sprechen dagegen. Die Politik wird ebenfalls wenig Bereitschaft zeigen, den institutionellen Rahmen so zu verändern, daß es auf den Arbeitsmärkten leichter möglich wird, nach neuen Lösungen zu suchen, um die Arbeitslosigkeit zu verringern; dagegen stehen kurzfristige Überlegungen des Machterhaltes. Der Trend zu dezentraleren Tarifauseinandersetzungen läßt sich damit zwar nicht aufhalten, eine zunehmende Verbands- und Tarifflucht sind die Kanäle, über die dieser Prozeß abläuft. Er schreitet allerdings nur langsam voran, dauerhaft hohe Arbeitslosigkeit und erhebliche Wohlstandsverluste sind der Preis. Der Prozeß könnte beschleunigt, der Druck auf die Tarifpartner erhöht werden, wenn es gelänge, die Kanäle zu verstopfen, über die es ihnen bisher gelang, Lasten der strukturellen Anpassung auf Dritte abzuwälzen. Eine grundlegende Reform arbeits- und sozialpolitischer Regulierungen, arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten, des Sozialstaates und des kooperativen Föderalismus verstärkt den Druck auf institutionelle Reformen auf den Arbeitsmärkten. Im günstigsten Falle bleibt den Tarifpartnern gar nichts anderes übrig, als mehr Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten zuzulassen.

Der gesetzliche Kündigungsschutz geht weit über das Maß hinaus, das willkürliches Entlassungsverhalten der Arbeitgeber verhindert. Er zementiert die Macht der Arbeitsplatzbesitzer, lohn- und tarifpolitisches Fehlverhalten ist vorprogrammiert. Ein strenger Kündigungsschutz nützt den Arbeitsplatzbesitzern nur, wenn die Lohnstruktur inflexibel ist[17], das ist aber nur möglich, wenn die Tarifpartner über Löhne und Tarife zentral verhandeln. Der ideale Weg aus der institutionellen Verflechtungsfalle liegt auf der Hand: Nur der Schutz vor willkürlicher Entlassung bedarf einer einheitlichen arbeitsrechtlichen Regelung; für den allgemeinen Kündigungsschutz ist eine individuelle vertragliche Lösung mit dem Arbeitgeber anzustreben. Die Prämie des Arbeitnehmers besteht in einem Lohnverzicht in wirtschaftlich guten Zeiten, die Leistung der Unternehmung in einem festen Lohn und einer sicheren Beschäftigung in schlechten Zeiten. Ein individuell ausgehandelter Bestandsschutz, der auf der Ebene der Unternehmung organisiert wird, ist nur bei individuellen oder betrieblichen Tarifverhandlungen möglich. Das macht Reallöhne und Lohnstrukturen flexibler, die Arbeitsplätze sicherer, strenge gesetzliche Regelungen des Kündigungsschutzes werden zusehens überflüssig.

Die Ideallösung eines auf betrieblicher Ebene vereinbarten individuellen Bestandsschutzes ist allerdings nur effizient organisierbar, wenn sich die Unternehmungen rückversichern können. Das ist wegen unvollkommener Kapitalmärkte allerdings noch Zukunftsmusik. Die Nachfrage der Arbeitnehmer nach einem stetigen Arbeitseinkommen muß bis dahin nach wie vor mit einem gesetzlichen Kündigungsschutz, allerdings in stark abgespeckter Form befriedigt werden, möglichst so, daß der allokative Flurschaden begrenzt bleibt. Betriebsbedingte Kündigungen müssen leichter möglich sein, vor allem für kleine Unternehmungen, die bei inflexiblen Löhnen auf diesen mengenmäßigen Notausstieg angewiesen sind. Das auf den Einzelfall ausgerichtete Richterrecht, das kaum Raum für gesamtwirtschaftliche Erwägungen läßt, muß durch Klarstellungen des Gesetzgebers, wann genau betriebsbedingte Kündigungen rechtens sind, im Interesse der Beschäftigung eingeschränkt werden. Den Arbeitnehmern verbleibt ein „Restrisiko“, arbeitslos zu werden, das sie mit einer vernünftigen Lohn- und Tarifpolitik auf betrieblicher Ebene erheblich verringern können. Dieses Risiko muß auch weiterhin über eine staatlich organisierte, allerdings grundsätzlich reformierte Arbeitslosenversicherung abgefangen werden.

Die Arbeitslosenversicherung muß stärker an äquivalenztheoretischen Grundsätzen ausgerichtet werden. Nur so ist es möglich, daß einerseits den „Sicherheitsinteressen“ der Arbeitnehmer Rechnung getragen wird, andererseits den Anreizen der Tarifpartner ein Riegel vorgeschoben wird, be-

[17] Vgl. Bertola, G. und R. Rogerson, Institutions and Labour Reallocation, in: European Economic Review, 41 (1997), S. 1147 – 1172.

schäftigungspolitische Lasten über die Arbeitslosenversicherung auf Dritte abzuwälzen. Die auch weiter staatlich organisierte Arbeitslosenversicherung muß umgestaltet werden. Die Versicherungspflicht ist auf eine Mindestsicherung in Höhe der Sozialhilfe zu beschränken, die steuerfinanzierte Arbeitslosenhilfe sollte abgeschafft, die moralische Versuchung von Arbeitnehmern, Unternehmungen und Tarifpartnern durch die Arbeitslosenversicherung verringert werden. Das ist grundsätzlich möglich, wenn die finanziellen Mittel von allen drei Gruppen, den Arbeitnehmern, den Unternehmungen und den Gewerkschaften aufgebracht werden, die Beiträge der Arbeitnehmer nach dem individuellen Risiko gestaffelt und die finanziellen Leistungen der Unternehmungen von deren Entlassungsverhalten abhängig gemacht werden. Eine so umgestaltete Arbeitslosenversicherung macht die Reallöhne flexibler und differenziert die Löhne regional, sektoral und qualifikatorisch stärker.

Erfolge auf den Arbeitsmärkten stellen sich nur ein, wenn auch die Arbeitsmarktpolitik umgestaltet wird. Die Erfahrungen weltweit zeigen, daß der Erfolg einer aktiven Arbeitsmarktpolitik im günstigsten Fall bescheiden ist[18]. Das angestrebte Ziel, die Arbeitslosen wieder in den regulären ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, wird nur für einen relativ geringen Prozentsatz von Arbeitslosen erreicht. Die Gründe liegen auf der Hand: Auf den ersten Arbeitsmärkten kommt es zu kaum vermeidbaren Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekten; die aktive Arbeitsmarktpolitik verbessert die Rückfallposition der Arbeitsplatzbesitzer, negative Rückwirkungen auf die Lohn- und Tarifpolitik sind unvermeidlich. Der positive Einfluß auf die reguläre Beschäftigung bleibt gering. Sowohl Trainingsmaßnahmen für Arbeitslose als auch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im öffentlichen Bereich, aber auch die Förderung der Selbständigkeit erwiesen sich als Flop. Einzig eine intensive Beratung und Vermittlung durch die Arbeitsämter scheinen einigermaßen erfolgversprechend. Auch die immer öfter in die Tat umgesetzten Projekte „Arbeit statt Sozialhilfe“ der kommunalen Beschäftigungspolitik zeigen nicht den erhofften Erfolg. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis ist ungünstig. Von eng begrenzten regionalen Erfolgen abgesehen, gehen nur schwache Impulse auf die überregionale Beschäftigungslage aus.

Die Erfahrungen mit der aktiven Arbeitsmarktpolitik zeigen, daß sie nur dann einigermaßen erfolgreich ist, wenn sie drei Kriterien erfüllt[19]: Sie muß sich auf die wirklichen Problemgruppen auf den Arbeitsmärkten, die Langzeitarbeitslosen, konzentrieren. Gegenwärtig ist sie eher eine Absicherung

[18] Vgl. Elmeskov, J., J.P. Martin und St. Scarpetta, a.a.O.; Forslund, A. und A.B. Krueger, An Evaluation of the Swedish Acitve Labor Market Policy: New and Received Widom, in: R.B. Freeman, R. Topel und B. Swedenborg (Hrsg.), The Welfare State in Transition. Reforming the Swedish Model. Chicago und London 1997, S. 267 – 298.

[19] Vgl. Richardson, J., Can Active Labour Market Policy Work? Discussion Paper No. 331. Centre for Economic Performance. London School of Economics. London 1997; Pissarides, Ch., a.a.O.

für die Arbeitsplatzbesitzer[20]. Daneben müssen sogenannte Karusselleffekte vermieden werden, eine tarifliche Entlohnung muß ausgeschlossen werden, Arbeitslose sind nur zeitlich begrenzt zu fördern. Damit werden nicht nur die Anreiz für Langzeitarbeitslose gestärkt, wieder in den ersten Arbeitsmarkt zurückzukehren, man hält auch die negativen Rückwirkungen auf die Lohn- und Tarifpolitik in Grenzen. Die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie deren Finanzierung sollten möglichst dezentral angesiedelt werden. Auf diese Weise können die Probleme vor Ort besser berücksichtigt werden. Es fällt den Tarifpartnern auch schwerer als bei zentralen Lösungen, beschäftigungspolitische Verantwortung zu verwischen. Gleichzeitig wird es leichter, den institutionellen Wettbewerb in der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Gang zu setzen, um zu effizienten Lösungen zu kommen. Damit kann auch regional mit unterschiedlichen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie Arbeitnehmerüberlassung oder Dienstleistungsagenturen[21], experimentiert werden.

Es spricht vieles dafür, daß sich die Tarifpartner dem wachsenden Druck, mehr Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten zuzulassen, wohl erst beugen werden, wenn ihnen endgültig der Weg verbaut wird, Lasten aus dem strukturellen Wandel über die Gesetzliche Rentenversicherung auf Dritte abzuwälzen. Die staatlich organisierten, umlagefinanzierten Systeme der Alterssicherung sind quasi der institutionelle Libero des engmaschig gestrickten institutionellen Arrangements auf kartellierten Arbeitsmärkten, ausgebautem Sozialstaat und kooperativem fiskalischen Föderalismus. Die Tarifpartner haben immer darauf gebaut, auf diesem Weg einen erheblichen Teil der beschäftigungspolitischen Lasten auf zukünftige Generationen zu verlagern. Der Kampf der Gewerkschaften um die Rente mit 60, die Altersteilzeitmodelle der Arbeitgeber und die Tariffonds der Regierung zeugen von dieser Bedeutung. Es verwundert deshalb nicht, daß alle Länder, die ihre Alterssicherung zum größten Teil auf dem Umlageverfahren aufbauen, mit erheblichen Schwierigkeiten auf den Arbeitsmärkten zu kämpfen haben. Für die Lage auf den Arbeitsmärkten ist es zweifellos ein Glücksfall, daß diese Systeme der Alterssicherung vor allem aus demographischen Gründen in Schwierigkeiten geraten. Die Zukunft gehört privat organisierten, kapitalfundierten Alterssicherungssystemen.

Eine stärker kapitalfundierte Alterssicherung wirft eine dreifache Dividende ab: Erstens stellen sich die Individuen besser, weil sie für die gleichen Leistungen aus der Rentenversicherung geringere Beiträge entrichten müssen. Die Arbeitnehmer werden auf diesem Weg stärker an den Erträgen des

[20] Vgl. Berthold, N. und R. Fehn, Aktive Arbeitsmarktpolitik, a.a.O., S. 411 – 435.

[21] Der Erfolg auf dem niederländischen Arbeitsmarkt beruht auch auf innovativen Vermittlungsdienstleistungen. Das staatliche Monopol wurde abgeschafft, es entstanden neue Partnerschaften von öffentlichen und privaten Organisationen. Das zeigt, daß neue, erfolgversprechende Matching-Aktivitäten auf den Arbeitsmärkten erst möglich sind, wenn institutioneller Wettbewerb zugelassen wird. Vgl.Hartog, J., Wither Dutch Corporatism? Two Decades of Employment Policies and Welfare Reforms, in: Scottish Journal of Political Economy, 46 (1999), S.480 – 482.

Kapitals beteiligt, die Einkommens- und Vermögensverteilung wird gleichmäßiger, die „Gerechtigkeitslücke“ kleiner. Zweitens kommen die Arbeitslosen eher in Arbeit und Brot, weil es den Tarifpartnern weniger möglich ist, beschäftigungspolitische Lasten über die Systeme der Alterssicherung auf zukünftige Generationen abzuwälzen. Da auch die Lohnnebenkosten zurückgehen, werden die Anreize der Tarifpartner, sich lohn- und tarifpolitisch daneben zu benehmen, wesentlich geringer, die Arbeitslosigkeit geht zurück. Drittens schließlich wirkt sich eine solche Reform der Alterssicherung positiv auf die Struktur des Angebots an Kapital aus. Das Angebot an Risikokapital, das von den Pensionsfonds zur Verfügung gestellt wird, nimmt erheblich zu. Davon werden vor allem die kleinen und mittleren Unternehmungen profitieren, sie sind der eigentliche Motor, wenn es darum geht, neue Arbeitsplätze zu schaffen. Das alles erhöht nicht nur die Beschäftigung und verringert die Arbeitslosigkeit, es trägt auch zu höheren Arbeitseinkommen und mehr Wohlstand bei.

Die Bereitschaft der Tarifpartner, ihr lohn- und tarifpolitisches Verhalten an den tatsächlichen Gegebenheiten auf den Arbeitsmärkten auszurichten, würde weiter verstärkt, wenn es gelänge, den fiskalischen Föderalismus wettbewerblicher zu gestalten. Er ist in seiner gegenwärtigen kooperativen Form der dritte Baustein im rigiden deutschen institutionellen Ensemble. Er verstärkt die Arbeitslosigkeit auf vielfältige Weise[22]: Bundeseinheitliche arbeitsmarkt- und sozialpolitisch motivierte Regulierungen verhindern effiziente regulierende staatliche Lösungen und veranlassen Unternehmungen, ins Ausland abzuwandern. Eine weitgehend einheitliche Sozialhilfe und einheitliche Leistungen der Arbeitslosenversicherung begünstigen eine rigide, wenig differenzierte regionale und sektorale Lohnstruktur. Ein rigides Steuerkartell von Bund und Ländern, vielfältige Mischfinanzierungen und ein prohibitiver Länderfinanzausgleich verhindern einen nationalen Steuerwettbewerb, verstärken die fiskalische Haftungsgemeinschaft und begünstigen einen teilweise „fremdfinanzierten“ Subventionswettlauf der Bundesländer. Das alles trägt dazu bei, daß die Arbeitsmärkte inflexibler werden, lohn- und tarifpolitisches Fehlverhalten zunimmt, die Arbeitslosigkeit steigt und der Bedarf an staatlicher Hilfe wächst. Ein Teufelskreis von Subventionen, steigenden Steuern und Abgaben, rigiden Arbeitsmärkten, weiteren Subventionen wird in Gang gesetzt. Der Korporatismus läuft Amok.

Was not tut, liegt auf der Hand[23]: Zum einen muß die vertikale Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern geändert werden. Der Katalog der Kompetenzen des Bundes muß sehr restriktiv gehandhabt werden, auf die konkurrierende Gesetzgebung ist zu verzichten. Die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungskompetenzen müssen stärker aneinander gekoppelt werden. Die Subventionsgesetze des Bundes sind abzuschaffen, die Mischfinanzierungen zu beseitigen, diese Kompetenzen an die

[22] Vgl. Berthold, N., Der Föderalismus und die Arbeitslosigkeit, a.a.O., S. 349 – 356.
[23] Vgl. Berthold, N., Der Föderalismus und die Arbeitslosigkeit, a.a.O., S. 357 – 364.

Länder zurückzugeben. Den Bundesländern sind eigene Steuerfindungsrechte einzuräumen; es bleibt zu überlegen, ob ein Trennsystem eingeführt wird oder der Bund wieder zum Kostgänger der Länder wird. Schließlich muß die Haftungsgemeinschaft der Bundesländer aufgebrochen werden, im Regelfall haftet jedes Land für seine Schulden. Zum anderen muß der horizontale Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften gestärkt werden. Die Umverteilung zwischen den Ländern muß abgebaut werden, das System des Finanzausgleichs muß vereinfacht, die negativen Anreize müssen verringert, der hohe Nivellierungsgrad gesenkt werden. Es muß aber auch mehr Markt und Wettbewerb sowohl bei den Steuern als auch den Regulierungen zugelassen werden. Eine klare vertikale Kompetenzverteilung und ein intensiverer horizontaler Wettbewerb härten die Budgetrestriktion von Staat und Tarifpartnern, stärken die beschäftigungspolitische Verantwortung, disziplinieren die Lohn- und Tarifpolitik und leisten einen wichtigen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit.

Alles in allem: Der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit wird nur erfolgreich sein, wenn es gelingt, damit Schluß zu machen, beschäftigungspolitische Verantwortung weiter zu verwischen. Das ist nur möglich, wenn der institutionelle Mismatch abgebaut wird. Nur dann kehrt auf den Arbeitsmärkten wieder mehr Wettbewerb ein. Das ist aber die Voraussetzung für mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit. Erforderlich ist vieles: Die Institutionen auf den Arbeitsmärkten müssen so umgebaut werden, daß sie den unterschiedlichen Bedürfnissen der Unternehmungen und Arbeitnehmer gerecht werden. Dezentrale Formen der Lohn- und Tariffindung sind unabdingbar. Das reicht allerdings nicht aus. Es muß auch dafür Sorge getragen werden, daß die Kanäle verstopft werden, über die Lasten aus dem strukturellen Wandel auf Dritte abgewälzt werden. Der strenge Kündigungsschutz muß gelockert und stärker auf der Ebene der Unternehmung ausgehandelt werden. Die Arbeitslosenversicherung sollte sich stärker am Prinzip der Äquivalenz orientieren, alle Akteure auf den Arbeitsmärkten müssen beitragspflichtig werden. Die aktive Arbeitsmarktpolitik muß so organisiert werden, daß sie sich auf die Problemgruppen an den Arbeitsmärkten konzentriert und wieder marktverwertbares Humankapital vermittelt. Die staatlich organisierte umlagefinanzierte Alterssicherung muß auf eine private, kapitalfundierte Basis gestellt werden, das macht es schwerer, beschäftigungspolitische Verantwortung zu verwischen und stärkt die Kapitalbasis für mehr Beschäftigung. Schließlich muß der fiskalische Föderalismus anders organisiert werden; es muß nicht nur neu festgelegt werden, was des Marktes und was des Staates ist, der fiskalische Föderalismus muß auch wettbewerblicher werden. Ein so konstruierter institutioneller Rahmen trägt mit dazu bei, daß es den Tarifpartnern schwerer fällt, beschäftigungspolitische Verantwortung zu verwischen. Das tut der Beschäftigung gut und verringert die Arbeitslosigkeit.

4. Hindernis auf dem Weg aus der Verflechtungsfalle: Institutionelles Arrangement ist polit-ökonomisches Gleichgewicht

Das gegenwärtige institutionelle Arrangement ist alles andere als ein Zufall, es entspricht weitgehend den Vorstellungen der mächtigsten, weil mitgliederstärksten Interessengruppen in diesem Lande, den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Damit wird den Interessen einer breiten Mehrheit von nach wie vor beschäftigten Arbeitnehmern und noch nicht ins Ausland abgewanderten Unternehmungen entsprochen, die von den bestehenden Institutionen profitieren und sie auf dem politischen Markt auch nachfragen. Die politischen Entscheidungsträger entsprechen dieser Nachfrage, nur so haben sie Chancen, wiedergewählt zu werden. Die Kunst der Politik besteht ja darin, verschiedene Interessengruppen zu gewinnen, sie beieinander zu halten und sich einzelne Gruppen vom politischen Gegner nicht abspenstig machen zu lassen[24]. Es verwundert deshalb nicht, daß der Arbeitsmarkt zum wettbewerblichen Ausnahmebereich erklärt wurde, ein hoher Zentralisierungsgrad der Tarifauseinandersetzungen ist die logische Folge. Der institutionelle Rahmen auf den Arbeitsmärkten verschafft den Tarifpartnern die Macht und den Einfluß, beschäftigungspolitische Lasten auf Dritte abzuwälzen. Die Tarifpartner können dies allerdings nur in die Tat umsetzen, wenn auch die Möglichkeiten vorhanden sind, diese Lasten abzuwälzen. Der Staat hat mit einem gut ausgebauten Sozialstaat und einem kooperativen fiskalischen Föderalismus die notwendigen Kanäle geschaffen, über die es den Tarifpartnern möglich ist, die Lasten zu externalisieren.

Das institutionelle Arrangement orientiert sich in demokratischen Ordnungen vor allem an den Interessen der Mittelklasse, der stärksten Wählergruppe auf dem politischen Markt. Das gegenwärtige institutionelle Geflecht ist zwar ökonomisch alles andere als effizient, polit-ökonomisch ist es aber ein Gleichgewicht[25]. Das institutionelle Ensemble in der gegenwärtigen Form entwickelte sich überall in Europa in den späten 60er und frühen 70er Jahre. Die Gründe liegen auf zwei unterschiedlichen Ebenen: Die meisten Kontinentaleuropäer hegen zum einen ein Mißtrauen gegen wettbewerbliche Lösungen. Der Grund ist wohl darin zu sehen, daß sie eine starke Abneigung gegen Ungleichheit haben. Sie gestalten deshalb die Institutionen so aus, daß die unvermeidlichen Anpassungslasten nicht direkt dem Einzelnen angelastet, sondern über bestimmte Institutionen sozialisiert werden. Zum anderen steigt die Nachfrage nach sozialer „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ mit steigendem

[24] Vgl. Blankart, Ch.B., Warum wächst der Sozialstaat? Eine institutionelle Erklärung, in: P. Koslowski u.a. (Hrsg.), Chancen und Grenzen des Sozialstaat. Tübingen 1983, S.154 - 160.

[25] Vgl. Berthold, N. und R. Fehn, The Positive Economics of Unemployment and Labor Market Flexibility, in: Kyklos, 49 (1996), S. 583 – 613.

Wohlstand[26]. Nach dem rasanten wirtschaftlichen Aufholprozeß der Nachkriegszeit wurden die sozialen Bedürfnisse in den späten 60er und frühen 70er Jahren befriedigt. Die Regulierungen auf den Arbeitsmärkten nahmen zu, der Sozialstaat wurde ausgebaut, dem fiskalische Föderalismus wurden die verbliebenen wettbewerblichen Zähne gezogen, der starke Einfluß keynesianischer Gedankengänge machte ihn noch kooperativer. Damit wurde ein institutioneller Teufelskreismechanismus ausgelöst.

Die in dieser Zeit geschaffenen Institutionen verringerten die Fähigkeiten der europäischen Länder, allen voran der deutschen Volkswirtschaft, adäquat auf wirtschaftliche Veränderungen zu reagieren, die spätestens Mitte der 70er Jahre mit voller Wucht eintraten. Ein Anstieg der Arbeitslosigkeit war die unvermeidliche Folge. Das machte nicht nur den Arbeitslosen, sondern auch den Arbeitsplatzbesitzern zu schaffen. Es fiel ihnen schwerer, Produktivitätsgewinne und Renten in höhere Löhne umzuwandeln. Die Anreize der Arbeitsplatzbesitzer nahmen zu, kollektive Aktionen zu initiieren, um auch weiter Renten abschöpfen zu können. Ihre gewerkschaftlichen Vertreter waren deshalb eher zu politischem Streit bereit, für die Institutionen zu kämpfen, die ihren Interessen dienen, wie etwa strengere Regeln des Kündigungsschutzes, höhere gesetzliche und tarifvertragliche Mindestlöhne, ein steigendes Existenzminimum, großzügigere Leistungen der Arbeitslosenversicherung, eine aktivere Arbeitsmarktpolitik, die ihre hohen Reallöhne auch in Zeiten der Arbeitslosigkeit sicherten[27]. Die Folgen waren unvermeidlich: Die regulierenden Eingriffe verstärkten die Arbeitslosigkeit. Der Kampf um die effizienzmindernden Institutionen wurde damit aber nicht geringer, ganz im Gegenteil. Das zeigte sich auch darin, daß die Arbeitsplatzbesitzer auf den Staat einwirkten, Maßnahmen zu ergreifen, die den strukturellen Wandel verlangsamen sollten, ihn aber tatsächlich behinderten; finanzielles Doping ist nur ein Mittel unter vielen. Die Steuer- und Abgabenschere öffnete sich weiter, das Problem der Arbeitslosigkeit verschärfte sich.

Es ist unbestritten, das institutionelle Arrangement muß verändert werden, um Arbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen. Klar ist allerdings auch, daß die unvermeidlichen Reformen auf den entschiedenen Widerstand aller Profiteure des gegenwärtigen institutionellen Arrangements stoßen werden, auch und vor allem der Arbeitsplatzbesitzer. Wie schwer es fällt, adäquate Reformen auf den Arbeitsmärkten durchzuführen, zeigt sich am schleppenden Tempo, mit dem dezentralere Tarifauseinandersetzungen vorangetrieben werden. Trotz des intensiven strukturellen Wandels und der immer größeren betrieblichen, sektoralen und regionalen Unterschiede beharren die Arbeitgeberverbände,

[26] Vgl. Berthold, N., Der Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung. Tübingen 1998.

[27] Vgl. Saint-Paul, G., The political consequences of unemployment, in: Swedish Economic Policy Review, 5 (1998), S. 259 – 295.

die von Großunternehmungen dominiert werden, zusammen mit den Gewerkschaften, in denen die Arbeitsplatzbesitzer das Sagen haben, auf einer höheren, faktisch oft zentralen Verhandlungsebene. Zentrale Tarifverhandlungen bieten einer Mehrheit von Arbeitsplatzbesitzern gegenwärtig noch die Möglichkeit, ihre Interessen besser durchzusetzen, auch deshalb, weil sie den Staat beschäftigungspolitisch eher in Geiselhaft nehmen können. Die beschäftigungspolitische Verantwortung wird verwischt, der Anreiz der Tarifpartner zu vollbeschäftigungskonformen Tarifabschlüssen geht zurück. Es verwundert nicht, daß es mit dezentralen, betriebsnäheren Verhandlungen so langsam vorangeht.

Die vielfältigen arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten scheinen allerdings auf den ersten Blick die These zu widerlegen, wonach sich institutionelle Arrangements erst dann ändern, wenn dies den Arbeitsplatzbesitzern dient. Tatsächlich hat die Politik eine Vielzahl von Maßnahmen ergriffen, um Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Das gilt auch für die aktive Arbeitsmarktpolitik (Qualifizierung und Arbeitsvermittlung), die wesentlich aktiver geworden ist. Nach herrschender Meinung helfen solche Aktivitäten, Arbeitslose, die seit längerer Zeit arbeitslos sind, wieder in Arbeit und Brot zu bringen. Der mittelbare Effekt erfolgreicher Qualifizierungs- und Vermittlungsaktivitäten wäre ein Druck auf die Löhne; das kann nicht im Interesse der Arbeitsplatzbesitzer sein. Tatsächlich ist die aktive Arbeitsmarktpolitik aber nur in den seltensten Fällen erfolgreich. Der in der Praxis wichtigere Effekt liegt darin, daß solche Maßnahmen die Arbeitslosen „ruhig“ stellen und sie davon abhalten, die Löhne der Arbeitsplatzbesitzer zu unterbieten. Für die politischen Entscheidungsträger haben die Aktivitäten der aktiven Arbeitsmarktpolitik gegenüber anderen Maßnahmen den großen Vorteil, daß sie die Arbeitslosenstatistik schönen, ohne Druck auf die Löhne der Arbeitsplatzbesitzer auszuüben. Auch an der konkreten Ausgestaltung der Qualifizierungsprogramme läßt sich sehen, daß sie nicht für Langzeitarbeitslose konzipiert sind. Qualifiziert wird man nur, wenn man bestimmte Qualifikationen aufweist, die nur Arbeitslosen haben, die seit kurzem arbeitslos sind. Die aktive Arbeitsmarktpolitik begünstigt eindeutig die Arbeitnehmer, die erst vor kurzem ihren Arbeitsplatz verloren haben. Damit erhöht sie die Rückfallposition der Arbeitsplatzbesitzer im Falle der Arbeitslosigkeit, verbessert deren Position in den Tarifverhandlungen und führt zu höheren Löhnen.

Die Schwierigkeiten auf den Arbeitsmärkten wären selbst dann nicht gelöst, wenn es gelänge, die Widerstände zu überwinden, die verhindern, daß auf dezentraler Ebene, betriebsnäher verhandelt wird und die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten sich an den Interessen der Langzeitarbeitslosen ausrichten. Wenn es nicht gelingt, die Kanäle zu verstopfen, über die es den Tarifpartnern bisher möglich ist, unvermeidliche Lasten aus dem strukturellen Wandel auf Dritte abzuwälzen, wird sich die desolate Lage auf den Arbeitsmärkten nicht grundlegend ändern. Das erfordert nicht nur eine umfas-

sende Reform des Sozialstaates, sondern auch des fiskalischen Föderalismus. Das staatlich organisierte, umlagefinanzierte System der Alterssicherung ist neben der Arbeitslosenversicherung das wichtigste Werkzeug, das den Tarifpartner zur Verfügung steht, um beschäftigungspolitische Lasten zu verlagern. Die gegenwärtige Diskussion um die Rente mit 60 zeigt, daß vor allem die Gewerkschaften erkannt haben, wie wichtig es für die Tarifpartner ist, diesen Kanal offenzuhalten. Eine grundlegende Reform der Alterssicherung ist nur schwer möglich. Die Gesetzliche Rentenversicherung ist wie alle Systeme der sozialen Sicherung tripartistisch organisiert. Es sind also wiederum die Arbeitsplatzbesitzer, die in den Gremien der Selbstverwaltung das Sagen haben[28].

Der Weg einer Reform der Alterssicherung hin zu einer privat organisierten, kapitalfundierten Lösung ist nicht nur mit dem überwindbaren Hindernis der korporatistischen Organisationsstruktur gepflastert. Es türmt sich noch eine weitere, nur schwer zu bewältigende Hürde auf. Umlagefinanzierte Systeme haben damit zu kämpfen, daß bei der Einführung die Generation, die sofort leistungsberechtigt sind, ohne Beiträge entrichtet zu haben, zu Lasten zukünftiger Generationen besser gestellt werden. Dieses Problem schleppen umlagefinanzierte Alterssicherungssysteme immer mit sich; eine niedrigere Rendite als in kapitalfundierten Systemen ist unvermeidlich. Wirklich problematisch wird es allerdings, wenn es darum geht, das umlagefinanzierte System auf ein kapitalfundiertes umzustellen. Die Generationen des Übergangs von einem System zum anderen müssen nun für diese „Erbsünde“ umlagefinanzierter Systeme büßen. Die Buße ist eine „Doppelbelastung“ der erwerbstätigen Generation und/oder niedrigere Renten der nicht mehr erwerbstätigen Generation des Übergangs. Der Widerstand der alten Generation ist sicher; die Gegenwehr der älteren, erwerbstätigen Generation, die vom Übergang nicht mehr profitiert, ebenso; einzig die junge, erwerbstätige, die noch nicht erwerbstätige und die noch nicht geborene Generation profitieren davon. Bei einer rapide alternden Bevölkerung liegen die politischen Mehrheitsverhältnisse auf der Hand, der Status quo in der umlagefinanzierten Alterssicherung wird von Jahr zu Jahr fester zementiert.

Es scheint so, als ob man leicht in das Gefängnis des Sozialstaates geraten kann, aber kaum mehr Möglichkeiten hat, daraus zu entfliehen. Das gilt auch für den fiskalischen Föderalismus, einem weiteren Kanal, über den beschäftigungspolitische Lasten auf Dritte verschoben werden. Der bundesdeutsche Föderalismus hat zu institutionellen Fehlentwicklungen geführt, die kaum erwarten lassen, daß es eine politische Mehrheit für eine Rückkehr zu wettbewerblicheren Verhältnissen geben

[28] In den Niederlanden hat man dieses Problem erkannt. Mit den Reformen im Bereich der Systeme der sozialen Sicherung schaffte man auch die operationale Kontrolle der Sozialpartner über die Systeme der sozialen Sicherung ab. Vgl. Hartog, J., Wither Dutch Corporatism?, a.a.O., S. 474 – 475.

wird[29]. Da sind zum einen die zentralistischen Entwicklungen; immer mehr staatliche Aktivitäten werden von den Ländern auf den Bund übertragen, Regulierungen werden bundesweit vereinheitlicht. Dieser Prozeß wird nicht nur vom Bund forciert, auch die Länder sind oft gerne bereit, unliebsame Aufgaben abzuwälzen, der Bund läßt sich in die Rolle des „Sündenbocks“ drängen. Die Länder sind mit zentralen Regulierungen oft zufrieden, sie fordern sie bisweilen geradezu, schützen sie die Länder doch vor den „Unbilden“ des institutionellen Wettbewerbs. Zum anderen haben sich Mischfinanzierungen ausgebreitet, Gemeinschaftsaufgaben nahmen zu, Bund und Länder schlossen sich zu einem Steuerkartell zu Lasten der Steuerzahler zusammen. Diese Entwicklung wird von den Ländern nicht nur gutgeheißen, sondern sogar vorangetrieben, können sie sich doch bei der Finanzierung staatlicher Leistungen als Trittbrettfahrer verhalten; über eine gemeinsame Finanzierung versprechen sie sich, auch die Steuerquellen der anderen Länder anzapfen zu können. Schließlich sind Bund und Länder über einen umfangreichen und mittlerweile undurchschaubaren horizontalen und vertikalen finanziellen Ausgleichsmechanismus aneinander gekoppelt. Das gilt sowohl für den originären Länderfinanzausgleich als auch für den faktischen Finanzausgleich in den Systemen der sozialen Sicherung. In beiden Fällen finanzieren einige wenige Länder die Umverteilung zugunsten einer Mehrheit von Ländern.

Es liegt auf der Hand, die Anreize, einen wettbewerblicheren fiskalischen Föderalismus zu installieren, sind eher gering, eine politische Mehrheit ist nicht in Sicht. Dieser Befund wird durch eine weitere Eigenheit verstärkt. Der kooperative fiskalische Föderalismus hat sich zu einer Veranstaltung entwickelt, bei der die Länder eine nur schwer auflösbare fiskalische Haftungsgemeinschaft bilden. Die Länder sind zwar formal für ihre Schulden selbst verantwortlich, faktisch enthält die gegenwärtige föderale Finanzverfassung wegen der „bündischen Solidarität“, auf die das Bundesverfassungsgericht besonderen Wert legt, eine „bail out-Klausel“. Die Erfahrung zeigt, daß fiskalische Haftungsgemeinschaften unterschiedlich großer Länder im allgemeinen asymmetrisch wirken, kleine Länder beuten die großen systematisch aus[30]. Die Anreize der kleinen Länder, fiskalpolitisch über die Stränge zu schlagen, sich also übermäßig zu verschulden, sind besonders ausgeprägt. Während die großen Länder wissen, daß sie für die Folgen ihres fiskalischen Fehlverhaltens zu einem großen Teil selbst einstehen müssen, ist dies bei kleinen Ländern anders. Sie können einen erheblichen Teil der Folgen ihres Fehlverhaltens auf die großen abwälzen. Da die kleinen Länder in der Mehrheit sind, ist die Wahrscheinlichkeit nicht sehr groß, daß es eine politische Mehrheit für eine grundlegende Reform, hin zu einem wettbewerblicheren fiskalischen Föderalismus geben wird.

[29] Vgl. Berthold, N., Der Föderalismus und die Arbeitslosigkeit, a.a.O., S. 349 – 354.
[30] Vgl. Homburg, St., Hat die Währungsunion Auswirkungen auf die Finanzpolitik?, in: F.-U. Willeke (Hrsg.), Die Zukunft der D-Mark. Landsberg a.L. 1997, S. 102 – 107.

Alles in allem: Was zu tun ist, um aus der institutionellen Verflechtungsfalle herauszukommen, liegt auf der Hand. Es ist allerdings schwierig, dieser Falle zu entkommen, bildet doch das dicht gewobene institutionelle Geflecht ein polit-ökonomisches Gleichgewicht. Die Profiteure des gegenwärtigen institutionellen Arrangements haben wenig Anreize zur Veränderung, sie haben aber eine satte politische Mehrheit. Der Weg zu einem niedrigeren Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen führt nur über den Widerstand der Arbeitsplatzbesitzer, deren gewerkschaftliche Vertreter und die dominierenden Großbetriebe in den Reihen der Arbeitgeberverbände. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sind in einem Boot, wenn es darum geht, betriebsnähere Tarifvereinbarungen zu behindern. Das ist auch bei der Reform des Sozialstaates nicht anders. Es sind zum einen wiederum dieselben Akteure, die sich die Möglichkeiten nicht verbauen lassen wollen, beschäftigungspolitische Lasten auf Dritte abzuwälzen. Die Lage wird allerdings noch schwieriger, weil der Widerstand zur Reform der Alterssicherung durch die Eigenheiten umlagefinanzierter Systeme und demographische Veränderungen verstärkt wird. Schließlich sind die politischen Mehrheitsverhältnisse auch nicht so, daß man in absehbarer Zeit damit rechnen könnte, daß der fiskalische Föderalismus wettbewerblicher wird. Es spricht vieles dafür, daß es keine politischen Mehrheiten gibt, die Kanäle zu verstopfen, über die beschäftigungspolitische Lasten verschoben werden. Eine Besserung auf den Arbeitsmärkten scheint damit in absehbarer Zeit nicht in Sicht.

5. Das Bündnis für Arbeit: Ein korporatistischer Versuch der Überwindung institutioneller Sklerose?

Die Probleme auf den Arbeitsmärkten lassen sich nur lindern, wenn es gelingt, die Tarifpartner davon abzuhalten, beschäftigungspolitische Lasten auf Dritte abzuwälzen. Das beste Mittel ist mehr Wettbewerb, sowohl auf den Arbeitsmärkten als auch im Bereich des Sozialen und der föderalen Ordnung. Die disziplinierende Kraft des Wettbewerbs, auch des institutionellen, kann sich allerdings nur entfalten, wenn sich das institutionelle Arrangement an die neuen wirtschaftlichen Gegebenheiten anpassen kann. Das ist gegenwärtig nicht der Fall, andauernder institutioneller Mismatch ist die Folge. Diese Fehlentwicklung läßt sich nur verringern, wenn Mittel und Wege gefunden werden, das polit-ökonomische Gleichgewicht aufzubrechen. Das macht eine Reform der politischen Märkte unabdingbar, dort wird über das institutionelle Arrangement entschieden; auch auf diesem Felde ist

mehr Wettbewerb notwendig[31]. Das ist leichter gesagt als getan. Interessengruppen sind strukturkonservativ, sie sind vor allem daran interessiert, daß alles so bleibt wie es ist, Wettbewerb ist ihnen ein Greuel, verändert er doch den Status quo. Sie werden alles unternehmen, grundlegende Reformen auf den politischen Märkten zu verhindern. Nur so ist sichergestellt, daß sich das institutionelle Arrangement sehr langsam ändert. Es ist keine gangbare Alternative, den Schwierigkeiten, direkt mehr Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten zu installieren, dadurch ausweichen zu wollen, daß man sich daran macht, den politischen Prozeß grundlegend zu reformieren. Die Schwierigkeiten, politische Verantwortung wieder klar zuzuweisen, sind keinen Deut geringer als die, die auftreten, wenn es darum geht, die Tarifpartner in die Pflicht für die Beschäftigung zu nehmen.

Es fällt schwer, sich aus diesem institutionellen Dilemma zu befreien. Nur wenigen Ländern haben es in den letzten Jahrzehnten geschafft, das institutionelle Arrangement so zu verändern, daß der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit erfolgreich war. Eine radikale Umkehr gelang nur den angelsächsischen Ländern Großbritannien, Neuseeland und Australien. Dieser Weg ist für viele kontinentaleuropäische Länder eher ein „neoliberaler“ Horrortrip, den man (noch) nicht bereit ist zu gehen; die Vorstellung eines dritten Weges zwischen Markt und Staat ist stark verwurzelt. Lange Zeit war Schweden das Vorzeigemodell, wie man diesen korporatistischen Weg erfolgreich gehen kann; seit die Realität auch Schweden eingeholt hat, blickt man mit wachsender Begeisterung auf den neuen Stern am korporatistischen Himmel, auf die Niederlande. Dort scheint es zu gelingen, die hartnäckige „holländische Krankheit“ erfolgreich zu bekämpfen; das Medikament heißt für viele Korporatismus. Die korporatistische Idee ist schillernd, dennoch relativ einfach: Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten sollen gelöst werden, indem sich Staat und Interessengruppen auf ein gemeinsames Vorgehen verständigen und ein Ausgleich der Interessen der organisierten Gruppen herbeigeführt wird[32]. Die Konzertierte Aktion und das Bündnis für Arbeit sind deutsche Varianten dieses Denkens.

Der Erfolg korporatistischer Arrangements hängt davon ab, ob es gelingt, das gegenwärtige politökonomische Gleichgewicht zu knacken und ein neues institutionelles Arrangement zu installieren, das den institutionellen Mismatch verringert. Die korporatistischen Versuche der Vergangenheit und der Gegenwart operierten und operieren auf unterschiedlichen ökonomischen Terrains: Die Konzer-

[31] Das Grundübel besteht darin, daß die Exekutive nicht mehr durch die Legislative kontrolliert wird. Dies gilt für alle Formen demokratischer Ordnungen, vor allem aber für repräsentative Demokratien. Direktere Formen der Demokratie könnten die Lage verbessern; der Übergang vom Verhältniswahl- zum Mehrheitswahlrecht wäre ein erster Schritt in die richtige Richtung. Vgl. Leschke, M., Staatsversagen und Demokratie in Europa. Eine Analyse der demokratischen Institutionen. Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Münster 1994.

[32] Vgl. Gäfgen, G., Kooperative Wirtschaftspolitik, neuer Korporatismus und Wirtschaftsordnung, in: J. Klaus und P. Klemmer (Hrsg.), Wirtschaftliche Strukturprobleme und soziale Fragen. Berlin 1988, S. 41 – 52.

tierte Aktion der 60er Jahre wollte zyklischen Probleme zu Leibe rücken, das Bündnis für Arbeit muß vor allem strukturelle Probleme auf den Arbeitsmärkten lösen[33]. In beiden Fällen gilt es, ein „Entschädigungsproblem“ zu lösen. Betrachten wir zunächst korporatistische Lösungen bei zyklischen Problemen auf den Arbeitsmärkten, also keynesianischer Arbeitslosigkeit. Es geht im wesentlichen darum, einen Nachfragemangel zu verringern, ohne lohn- und tarifpolitisches Fehlverhalten auszulösen. Die Gewerkschaften sind in einer solchen Lage nur bereit, eine beschäftigungsorientierte Lohn- und Tarifpolitik zu fahren, wenn sie dafür „entschädigt“ werden. Diese Entschädigung soll der Staat leisten, indem er eine expansive Fiskalpolitik verspricht; die Notenbank verpflichtet sich, keinen restriktiven geldpolitischen Kurs zu steuern. Die Tarifpartner allein kommen zu keiner beschäftigungspolitisch befriedigenden Lösung, sie brauchen den Staat als dritten Partner.

Die Erfahrung zeigt, daß solche korporatistischen Lösungen im allgemeinen nicht stabil sind. Die Schwierigkeiten ähneln denen von Kartellen[34]: Es besteht erstens zumeist kein Konsens aller Beteiligten darüber, weshalb es zu Arbeitslosigkeit gekommen ist. Damit ist Streit darüber vorprogrammiert, welche wirtschaftspolitische Strategie die richtige ist. Daneben mangelt es zweitens oft an leicht beobachtbaren Verfahrensregeln. Es ist deshalb schwer zu kontrollieren, ob die Beteiligten ihre Pflichten erfüllen; genau so schwer ist es, Vertragsbrüche wirksam zu sanktionieren. Drittens existieren die institutionellen Voraussetzungen, wie zentrale Tarifverhandlungen, oft nicht, um die Vereinbarungen in die Tat umzusetzen. Wenn sie allerdings vorhanden sind, geraten sie unweigerlich mit heterogenen wirtschaftlichen Entwicklungen in Konflikt. Es fällt viertens den Gewerkschaften schwer, ihren Mitgliedern klar zu machen, weshalb sie sich lohn- und tarifpolitisch bescheiden sollten; das ist auch deshalb der Fall, weil die Arbeitnehmer eine individuell klar erkennbare Gegenleistung nicht sehen. Das eigentliche Problem solcher korporativer Lösungen besteht fünftens darin, daß es ihnen nicht gelingt, das Zeitinkonsistenzproblem zu lösen; eine expansive Geld- und Fiskalpolitik führt immer zu einer aggressiveren Lohn- und Tarifpolitik. Alles in allem sind solche Lösungen kaum in der Lage, die Schwierigkeiten keynesianischer Arbeitslosigkeit wirksam zu beseitigen.

Dieser Idee, keynesianischen Probleme auf den Arbeitsmärkten mit korporatistischen Mitteln beizukommen, hingen in den Anfängen des Bündnis für Arbeit auch Oskar Lafontaine und seine Mannschaft nach. Es war in ihren Augen nur konsequent, das korporatistische Arrangement von der nationalen auf die europäische Ebene auszudehnen und die Makro-Politiken weltweit zu koordinieren.

[33] Vgl. Berthold, N. und R. Hank, Bündnis für Arbeit: Korporatismus statt Wettbewerb. Tübingen 1999, S. 40 – 49.

[34] Vgl. Calmfors, L., The Roles of Stabilization Policy and Wage Setting for Macroeconomic Stability – The Experiences of Economies with Centralized Bargaining, in: Kyklos, 18 (1985), S. 329 – 347; Berthold, N. und B. Külp, Kann eine Stabilisierungspolitik in Demokratien überhaupt Erfolg haben?, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 8 (1989), S. 45 – 61.

Tatsächlich ist die europäische Arbeitslosigkeit kaum noch zyklischer, sondern vor allem strukturelle Natur. Notwendig ist mehr Flexibilität auf den Arbeitsmärkten; die Reallöhne müssen vor allem nach unten beweglicher werden, die sektoralen, regionalen und qualifikatorischen Lohnstrukturen differenzierter und flexibler und die Arbeitnehmer räumlich und beruflich mobiler. Das Bündnis für Arbeit soll helfen, daß die Lohn- und Tarifpolitik moderater, also die Lage der Arbeitslosen mit berücksichtigt wird. Der Preis, den die Gewerkschaften in einem Bündnis bezahlen müssen, wenn es beschäftigungspolitisch wirksam sein soll, ist der Verzicht auf mögliche Lohnsteigerungen und Tarifverbesserungen. Während die Arbeitslosen und Eigentümer von Realkapital unmittelbar gewinnen, stellen sich die Arbeitsplatzbesitzer erst einmal schlechter. Die in den Gewerkschaften tonangebenden Arbeitsplatzbesitzer sind nur bereit, einer solchen Vereinbarung zuzustimmen, wenn sie für den temporären Lohnverzicht entschädigt werden. Ein Bündnis für Arbeit braucht auch in diesem Falle einen dritten Partner, der bereit ist, für diese „Entschädigung“ aufzukommen. Überall, wo solche korporatistischen Arrangements installiert werden, sitzt der (Sozial-)Staat mit im Boot[35].

Es spricht nichts dafür, daß eine korporatistische Lösung dafür sorgen kann, daß die Arbeitsmärkte flexibler werden. Auch für das Bündnis für Arbeit gilt, was auch schon für die Konzertierte Aktion zutraf: Korporatistische Arrangements sind grundsätzlich nur dann einigermaßen stabil, wenn die tripartistischen Vereinbarungen zentral getroffen und vom Staat gestützt werden. Das ist nicht anders wie bei ganz normalen Kartellen auf Güter- und Faktormärkten. Damit werden aber die Schwierigkeiten, die strukturellen Probleme auf den Arbeitsmärkten adäquat anzugehen, nicht kleiner, sondern größer. Die Zusage der Arbeitgeberverbände bei einer moderaten Lohn- und Tarifpolitik mehr Beschäftigung zu schaffen, muß relativ unverbindlich bleiben, weil sie ihre Mitgliedsunternehmungen nicht wirklich dazu verpflichten können[36]. Damit sind die Zusagen der Arbeitgeberverbände in einem Bündnis für Arbeit für die Gewerkschaften, die nicht an eine negativ geneigte Arbeitsnachfragekurve glauben, nicht sehr viel wert. Ein weiteres kommt hinzu: Die zentralen Vereinbarungen auf der Ebene des Bündnis können den spezifischen Besonderheiten von Sektoren, Regionen und Unternehmungen ebensowenig entsprechen, wie den unterschiedlichen Gegebenheiten auf Seiten der Arbeitnehmer. Die strukturellen Probleme auf den Arbeitsmärkten erfordern Lösungen vor Ort; gerade das können aber zentrale, korporatistische Abmachungen nicht leisten.

Damit nicht genug: Das alte Spiel der Tarifpartner, beschäftigungspolitische Lasten auf Dritte abzuwälzen, geht im neuen Gewande eines Bündnis weiter. Der (Sozial-)Staat wird als Entsorgungsein-

[35] Vgl. Berthold, N. und R. Hank, Bündnis für Arbeit, a.a.O., S. 26 – 69.
[36] Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wirtschaftspolitik unter Reformdruck. Stuttgart 1999, S. 225.

richtung der Tarifpartner auch in einem Bündnis für Arbeit weiter gebraucht, das Tempo der unvermeidlichen sozialstaatlichen Reformen wird so gut es geht verschleppt. Nicht institutionelle Innovation dominiert, sondern Restauration. Es ist nur konsequent, wenn die rot-grüne Regierung die ersten Reformschritte der alten Regierung, den Sozialstaat über stärkere Eigenverantwortung, mehr Versicherung und weniger Umverteilung auf ein solideres ökonomisches Fundament zu stellen, wieder zurücknimmt. Das reicht allerdings solange nicht aus, die überschüssigen Mengen aus den Arbeitsmärkten herauszukaufen, wie die Lohn- und Tarifpolitik die wirklichen Verhältnisse auf den Arbeitsmärkten nur unzulänglich berücksichtigt. An Ideen für neue interventionistische staatliche Aktivitäten herrscht kein Mangel; aus dem Bündnis für Arbeit kommen immer neue Vorschläge: Einmal sollen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausgebaut werden, dann soll ein flächendeckend staatlich subventionierter Niedriglohnsektor ohne wirkliche Niedriglöhne eingerichtet werden, ein anderes Mal soll der Übergang in die Rente über beitrags- und steuerfinanzierte Tariffonds erleichtert werden, die Rente mit 60 ohne adäquate versicherungsmathematische Abschläge ist die aktuellste, sicherlich nicht letzte Idee, zukünftige Generationen auch weiter als Lastesel zu mißbrauchen.

Es wird für den Staat als dem unverzichtbaren dritten Partner in einem Bündnis für Arbeit immer schwieriger, die erforderliche „Entschädigung“ aufzubringen. Die Lasten der „Entschädigung“ werden vor allem auf Dialogoutsider verlagert, im wesentlichen auf zukünftige Generationen. Das gelingt aber immer weniger: zum einen nehmen die finanziellen Schwierigkeiten des Sozialstaates zu, es ist vor allem die junge Generation, die ihren Widerstand gegen diese Form der Lastverschiebung anmeldet; zum anderen führt der hohe Schuldenstand des Staates zu Zinszahlungen, die den politischen Handlungsspielraum erheblich einschränken. Damit stellt sich der Frage, was der Staat in korporatistischen Vereinbarungen den beiden anderen Partnern überhaupt noch anbieten kann. Die Antwort vieler lautet: Steuererleichterungen und Abgabensenkungen. Das ist aber nur möglich, wenn es gelingt, die allgemeinen staatlichen Ausgaben ebenso zu verringern, wie die des Sozialstaates. Dagegen richtet sich nicht nur die Kritik breiter Schichten in der Bevölkerung, die sich gegen einen Abbau von Leistungen zur Wehr setzt, auch die korporatistischen Partner in den Gremien der Selbstverwaltung des Sozialstaates melden dagegen ihren entschiedenen Widerstand an. Trotz allem, notwendig ist eine grundlegende Reform; das erfordert einen gesellschaftlichen Konsens darüber, was Aufgabe des Staates und was Aufgabe des Marktes ist. Es ist also eine Neuauflage der ordnungspolitischen Diskussion notwendig, wie sie in den 50er und 60er Jahren stattfand[37].

[37] Das Ergebnis muß allerdings wegen der veränderten (welt-)wirtschaftlichen Gegebenheiten ein anderes sein als in den 50er und 60er Jahren. Die Aufgaben des (Sozial-)Staates müssen eingeschränkt werden, dort wo er weiterhin gebraucht wird, muß er effizienter organisiert werden; der Geltungsbereich des Marktes muß ausgedehnt werden, das verlangt die ökonomische Effizienz. Das Erfolgsgeheimnis des „Polder-Modells“ scheint darin zu liegen, daß es sich dieser Frage stellt und herauszufinden sucht, was heute der richtige Mix von Markt und Staat ist. Das eigentlich Er-

Es spricht nichts dafür, daß korporatistische Arrangements in der Lage sein könnten, über die Entschädigung der unmittelbaren, temporären Verlierer flexiblerer Arbeitsmärkte, den institutionellen Mismatch zu verringern. Das endgültige Urteil über das Bündnis für Arbeit ist damit allerdings noch nicht gesprochen. Die ordnungspolitische Malaise der dauerhaft hohen Arbeitslosigkeit, der krisenhaften Zuspitzung der Lage des Sozialstaates und der offenkundigen Fehlentwicklungen im Bereich der föderalen Ordnung ist darin zu sehen, daß die Verantwortung der Akteure, der privaten wie der staatlichen, verwischt wurde. Notwendig ist ein „neuer gesellschaftlicher Konsens" darüber, was des Staates und was des Marktes ist. Ein Bündnis für Arbeit wird von vielen als ein Vehikel gesehen, diese eminent wichtige ordnungspolitische Aufgabe einer Lösung näher zu bringen. Dabei ist allerdings Vorsicht geboten: Es steht zu befürchten, daß solche Gremien die institutionelle Kohärenz des marktwirtschaftlichen Systems verletzen[38]. Für eine rechtsstaatliche Wirtschaftsverfassung ist konstitutiv, daß zwischen möglicher Ausübung von Staatsmacht und der Garantie privatautonomer Spielräume klar getrennt wird. Alle korporativen Arrangements verletzen dieses Prinzip, da es privaten Verbänden, die nicht in allgemeinen und gleichen Wahlen legitimiert werden, Herrschaft auszuüben, ermöglicht wird, an staatlichen politischen Entscheidungen teilzunehmen. Solche Kooperationsgremien kontrollieren die gesellschaftlichen Machtpositionen nicht, sie erlangen aber Einfluß auf Instanzen der staatlichen Autorität. Damit sind allerdings Interessengruppen in ihrem Bemühen, Lasten auf Dritte abzuwälzen, noch weniger kontrollierbar als zuvor. Die Gefahr ist groß, daß der Bock zum Gärtner wird. Die notwendigen institutionellen Reformen werden nicht beschleunigt, ganz im Gegenteil, der institutionelle Mismatch bleibt.

Alles in allem: Korporatistische Veranstaltungen sind nicht in der Lage, das notleidend gewordene institutionelle Arrangement den veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten anzupassen. Wenn sie, wie bei der Konzertierten Aktion oder beim Bündnis für Arbeit, nur die Aufgabe haben, die Arbeitsplatzbesitzer zu „entschädigen", handeln sie innerhalb des gegebenen institutionellen Rahmens. Da sie ihn nicht umgestalten, verändern sich auch die Anreize für die Tarifpartner nicht, die unvermeidlichen Lasten aus der wirtschaftlichen Veränderung weiterhin auf Dritte abzuwälzen. Wenn demgegenüber in korporatistischen Veranstaltungen versucht wird, den institutionellen Rahmen zu ändern, wird die institutionelle Kohärenz marktwirtschaftlicher Ordnungen verletzt. Die Interessengruppen werden zu Regelsetzern, ohne der demokratischen Machtkontrolle zu unterliegen. Der Bock wird

---

staunliche dabei ist, daß man dieses Wissen nicht versucht, über korporatistische Veranstaltungen, sondern mithilfe des institutionellen Wettbewerbs zu gewinnen. Vgl. Hartog, J., a.a.O.

[38] Vgl. Engelhard, P., U. Fehl und H. Geue, Konzertierte Aktionen, Runde Tische, Aktionsbündnisse: Machtbeteiligung und Machtkontrolle organisierter Interessen durch korporatistische Politikbeteiligung?, in: D. Cassel (Hrsg.), 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft. Stuttgart 1998, S. 756 – 758.

zum Gärtner. Es spricht also nichts dafür, daß es mit einem Bündnis für Arbeit gelingen könnte, den institutionellen Mismatch zu beseitigen und die Lage auf den Arbeitsmärkten nachhaltig zu bessern. Damit muß nach Alternativen gesucht werden, um das institutionelle Arrangement auf Vordermann zu bringen und an die tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnisse anzupassen.

6. Mehr Wettbewerb auf Güter- und Kapitalmärkten: Trojanische Pferde für mehr Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten

Die Lage auf den Arbeitsmärkten bleibt ungemütlich. Die Tarifpartner entkommen der von ihnen selbst mit gestrickten institutionellen Verflechtungsfalle aus eigener Kraft nicht. Das Tarifkartell auf den Arbeitsmärkten bricht solange nicht auseinander, wie es durch den staatlichen Flankenschutz der Tarifautonomie, einen ausgebauten Sozialstaat und einen kooperativen fiskalischen Föderalismus geschützt wird. Ein Bündnis für Arbeit kann nicht einlösen, was es verspricht, nämlich den Abbau der Arbeitslosigkeit. Wenn es nur nach Wegen sucht, die Arbeitsplatzbesitzer für eine moderate Lohn- und Tarifpolitik zu „entschädigen“, erleidet es Schiffbruch, weil es die falschen Anreizstrukturen nicht ändert, sie bleiben wie sie sind. Entwickelt es sich zu einer korporatistischen Veranstaltung weiter, die einen neuen gesellschaftlichen Konsens über das Verhältnis von Markt und Staat herbeiführen will, gerät es in Konflikt mit der institutionellen Kohärenz marktwirtschaftlicher Ordnungen. So oder so, korporatistische Arrangements können nichts dazu beitragen, die Probleme auf den Arbeitsmärkten zu lösen, ganz im Gegenteil, sie bremsen die institutionelle Innovation und begünstigen Restauration. Es spricht viel dafür, daß diejenigen das institutionelle Regelwerk festlegen, die dafür auch politisch den Kopf hinhalten müssen. Das sind die politischen Entscheidungsträger und nicht die Interessengruppen, die dafür keine Verantwortung übernehmen. Was not tut, ist zwar offenkundig, aber nicht minder schwierig: Die Regierung muß in eigener Verantwortung einen institutionellen Rahmen installieren, der die wirtschaftspolitischen Verantwortlichkeiten wieder klar dem zuweist, der sie am besten erfüllen kann.

Dieser Weg ist offensichtlich mit Schwierigkeiten gepflastert. Die Erfahrung zeigt, daß die Regierungen, die es anpackten, das institutionelle Arrangement grundlegend zu reformieren, bei den nächsten Wahlen im allgemeinen abgewählt wurden. Der Versuch, der institutionellen Verflechtungsfalle zu entkommen, scheint einem politischen Himmelfahrtskommando zu gleichen. Es gibt allerdings einige Regeln, die eine Regierung, die institutionelle Reformen auf den Weg bringen will, beachten sollte, wenn sie eine politische Zukunft haben will. Es ist erstens unbedingt erforderlich, nicht den

Weg gradualistischer, sondern umfassender Reformen zu gehen[39]. Man überlebt als Regierung politisch nicht, wenn nur vereinzelte, nicht aufeinander abgestimmt Reformmaßnahmen auf den Arbeitsmärkten oder im weiten Bereich des Sozialen oder in der föderalen Ordnung auf den Weg gebracht werden. Bei solchen gradualistischen Reformen übersteigen die Kosten für die Mehrheit der Wähler nicht nur die Erträge; während die Kosten sofort anfallen, zeigen sich die Erträge erst später. Es verwundert deshalb nicht, wenn solchen Reformen in Wahlen nur selten Erfolg beschieden ist. Nur umfassende Reformen erhöhen die Chancen auf positiv gestimmte Wähler beim nächsten Wahltermin. Die Wähler verlieren zwar auf der Leistungsseite, gleichzeitig gewinnen sie aber, weil sie spürbar und relativ schnell von Steuern und Abgaben entlastet werden[40].

Beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder, wie Großbritannien, Neuseeland, Australien, die Niederlande, Irland und mit Abstrichen auch Dänemark, denen es gelungen ist, das Steuer herumzureißen, bestätigen diese Regel[41]. Ein wesentlicher Ansatzpunkt waren die Arbeitsmärkte: Mehr Wettbewerb dort ist nur möglich, wenn es gelingt, die Macht der Arbeitsplatzbesitzer einzuschränken. Das funktioniert nur, wenn man den Gewerkschaften einen Teil ihrer Rechte und Privilegien nimmt. Nur so macht man den Weg zu dezentraleren Tarifauseinandersetzungen und weniger Arbeitslosigkeit frei. Wenn man den radikalen Weg einer M. Thatcher nicht gehen und die Gewerkschaften organisatorisch in die Knie zwingen will, ist man allerdings nur erfolgreich, wenn auch der Sozialstaat auf den Prüfstand kommt. Das war bei den beschäftigungspolitischen Erfolgsstories der Fall: Der Kündigungsschutz bei betriebsbedingten Kündigungen wurde gelockert, die Arbeitslosenversicherung weniger großzügig ausgestaltet und die Steuer- und Abgabenschere zumindest ein Stück weit geschlossen. Überall wurde auch die Arbeitsmarktpolitik reformiert. Die Länder gingen dabei allerdings unterschiedliche Wege: Die einen stärkten die aktive Arbeitsmarktpolitik, andere setzten stärker auf Vermittlung und Beratung. An eine grundlegende Reform der föderalen Ordnung haben sich allerdings auch die beschäftigungspolitisch erfolgreichen Ländern noch nicht gemacht.

---

[39] Vgl. Coe, D. und D.J. Snower, Policy Complementarities: The Case for Fundamental Labor Market Reform. IMF Working Paper WP/96/93. Washington, D.C. 1996; Orszag, M. und D.J. Snower, Anatomy of policy complementarities, in: Swedish Economic Policy Review, 5 (1998), S. 303 – 343; Holmlund, B., Comment, in: Swedish Economic Policy Review, 5 (1998), S. 345 – 351;Berthold, N. und R. Fehn, Labor Market Policy in a Global Economy, in: H. Wagner (Hrsg.), Globalization and Unemployment. Berlin u.a. 1999.

[40] Es macht möglicherweise auch deshalb Sinn, bei Reformen nicht sequentiell, sondern umfassend vorzugehen, weil die politischen Entscheidungsträger nur einmal ihr „politisches Kapital“ einsetzen müssen. Bei gradualistischen Reformen besteht die Gefahr, daß sie ihr politisches Kapital schon bei den ersten Schritten verschleudern. Da die Erträge selbst richtiger Reformen nicht sofort, sondern erst später eintreten, beschädigen sie ihr politisches Kapital schon nach den ersten Reformschritten. Weitere Reformen sind nur noch schwer möglich; die Reformen bleiben auf halbem Wege stecken.

[41] Vgl. Elmeskov, J., J.P. Martin und St. Scarpetta, Key lessons for labour market reforms: evidence from OECD countries‘ experience, a.a.O., S. 230 – 235.

Die Chancen der Regierung, mit Reformen politisch nicht Schiffbruch zu erleiden, lassen sich zweitens durch ein geschicktes timing erhöhen. Das ist aber alles andere als einfach, Politik ist keine Wissenschaft, sondern eine Kunst. Es spricht zum einen vieles dafür, die Reformen möglichst zu Beginn der Legislaturperiode auf den Weg zu bringen. Der Grund liegt auf der Hand: Die politischen Kosten von Reformen fallen sofort an, die Erträge treten erst mit einer gewissen Zeitverzögerung ein. Eine Regierung muß deshalb alles tun, die Zeit der Amortisation der politischen Investitionen in Reformen möglichst lange zu gestalten. Je kürzer diese Zeitraum ist, desto größer ist die Gefahr, daß sie bei den nächsten Wahlen abgewählt wird. Es bleibt allerdings zum anderen zu bedenken, daß sich nicht jede Phase der wirtschaftlichen Entwicklung gleich gut für umfangreiche Reformen eignet. Ein günstiger Zeitpunkt scheint gegeben, wenn die Arbeitslosigkeit und die staatlichen finanziellen Defizite zwar noch immer sehr hoch sind, die heraufziehende wirtschaftliche Erholung aber schon Besserung erkennen läßt. Die notwendigen Grausamkeiten institutioneller Reformen, wie etwa ein lockerer Kündigungsschutz, eine weniger großzügige Arbeitslosenversicherung oder eine weniger aktive Arbeitsmarktpolitik, machen sich in dieser Phase der wirtschaftlichen Entwicklung für die negativ betroffenen Arbeitsplatzbesitzer gar nicht bemerkbar. Obwohl das Klima für Reformen in dieser Phase gut ist, stellt sich der wirtschaftliche Aufschwung nicht notwendigerweise zu Beginn der Legislaturperiode ein. Das mag ein Grund sein, weshalb er für Reformen kaum genutzt wird. Die Erfahrung zeigt, daß erfolgreiche Reformen früh in der Legislaturperiode stattfinden, zumeist nach einem Wechsel der Regierung.

Die meisten Reformen nutzen also den günstigen Zeitpunkt des Beginns eines wirtschaftlichen Aufschwungs nicht. Gehandelt wird oft erst dann, wenn die Krise voranschreitet, die finanziellen Engpässe immer größer werden und die politischen Entscheidungsträger mit dem Rücken zur Wand stehen. Das läßt sich gut erklären, wenn man die Reform des Sozialstaates betrachtet. Bei der Reform der staatlich organisierten Kranken- und Rentenversicherung kann man Phasen des wirtschaftlichen Aufschwunges kaum nutzen. Es geht darum Strukturprobleme zu lösen, die langfristige Auswirkungen haben. Jede Reform ist mit dauerhaften relativen Verlusten für bestimmte Gruppen in der Bevölkerung verbunden. Diese lassen sich nicht mehr mit temporären Gewinnen aus der konjunkturellen Erholung camouflieren. Ein soft-landing scheint bei Reformen wenig realistisch, viel wahrscheinlicher sind crash-Lösungen. Dabei kann sich keiner mehr den Lasten entziehen. Wenn die Menschen erkennen, daß sie alle in einem Boot sitzen und sich alle an den Lasten beteiligen müssen, fällt es ihnen offenkundig leichter, den notwendigen Reformen zuzustimmen. Der individuelle Nutzen hängt also nicht nur von der absoluten Hohe des Einkommens, sondern auch von der individuellen Stellung

in der Einkommenshierarchie ab. Die Individuen stimmen einer für sie schmerzhaften Reform leichter zu, wenn sich ihre Position in der Einkommenshierarchie nicht verändert.

Die politischen Entscheidungsträger, die das institutionelle Arrangement reformieren wollen, geraten politisch in schwieriges Fahrwasser. Das ist eine Aufgabe für schumpeter'sche Politunternehmer, die eine marktwirtschaftliche Orientierung der Wirtschaftspolitik glaubwürdig zu ihrem Markenzeichen machen und sie gegen alle Widerstände durchsetzen. Aber selbst diese Sorte von politischen Entscheidungsträgern hätte es unter den gegenwärtigen Bedingungen auf den politischen Märkten schwer, sich durchzusetzen. Ohne gleichzeitige Reformen im politischen Bereich bleiben selbst mutige, umfassende ökonomische Reformen nur Stückwerk. Notwendig ist vieles: Längere Legislaturperioden würden die Chancen erhöhen, daß die Regierung auch in den Genuß der Erträge ihrer Reformen kommt; shorttermism würde zurückgedrängt, das Langfristdenken in der Politik würde an Boden gewinnen. Ein Übergang vom Verhältnis- zum Mehrheitswahlrecht brächte klare Mehrheiten und versetzte die Regierung in die Lage, ihre Vorstellungen von Politik ohne Rücksicht auf den Koalitionspartner in die Tat umzusetzen. Eine stärkere Entflechtung der Gesetzgebungs-Zuständigkeiten von Bund und Ländern würde die gegenseitige politische Blockade zumindest verringern. Das alles würde dazu beitragen, daß starke Regierungen entstehen, die nicht immer wieder von anderen am Regieren gehindert werden. Es wäre schon ein Fortschritt, wenn es gelänge, die Landtagswahlen auf einen Termin zusammenzulegen; damit müßte die Bundesregierung nicht alle paar Monate der Mutprobe einer Landtagswahl überstehen (F.W. Scharpf). Wirksame institutionelle Reformen sind nur möglich, wenn man berücksichtigt, daß ökonomische und politische Ordnung interdependent sind; ökonomische Reformen brauchen funktionsfähigere politische Märkte.

Eine politisch gestaltete konzertierte Aktion von Reformen auf ökonomischen und politischen Märkten wird wohl immer ein Traum bleiben. Die Widerstände gegen Reformen auf den politischen Märkten sind mindestens so groß wie die auf den Güter- und Faktormärkten. Es spricht nichts dafür, daß die Initialzündung für die notwendigen institutionellen Reformen auf den Arbeitsmärkten, im Bereich des Sozialen und der föderalen Ordnung von den politischen Märkten kommen wird. Die originäre Fähigkeit der Politik zu gestalten ist gering, auch ohne Globalisierung. Die Behauptung, nationale Politik könne im Zeitalter der Globalisierung nicht mehr gestalten, ist ein Ablenkungsmanöver. Es mag erstaunen, aber für Pessimismus besteht dennoch kein Anlaß. Die Zeiten waren für umfassende institutionelle Reformen selten so günstig wie gegenwärtig. Der Grund liegt auf der Hand: Der Preis, den wir für das ineffiziente institutionelle Arrangement zahlen müssen, steigt seit einiger Zeit deutlich an, die Bereitschaft zu reformieren, nimmt zu. Die Güter- und Faktormärkte

werden weltweit offener, vor allem deshalb, weil technischer Fortschritt die Kosten der Information, der Kommunikation und des Transportes drastisch verringert. Der intensivere internationale Handel und das international wesentlich mobilere Kapital gehen nicht spurlos an den verkrusteten institutionellen Strukturen vorbei.

Erste erzwungene Veränderungen sind zu sehen. Das gilt sowohl für die Lage auf den Arbeitsmärkten als auch im Bereich des Sozialen, allerdings noch kaum für die föderale Ordnung. Weltweit offenere Güter- und Kapitalmärkte machen die Arbeitsnachfrage reallohnelastischer[42]. Der Anreiz der Gewerkschaften, moderatere Löhne und Tarife zu fordern, nimmt zu, weil die auf diesem Weg realisierbaren Gewinne an Beschäftigung größer als zuvor ausfallen. Das ist vor allem dann von Bedeutung, weil (welt-)wirtschaftliche Veränderungen das ökonomische Umfeld volatiler machen. Der bisherige Widerstand gegen institutionelle Reformen des Arbeitsmarktes, wie etwa des Kündigungsschutzes oder der Arbeitslosenversicherung, geht zurück, Es passiert aber weit mehr: Weltweit offenere Güter- und Kapitalmärkte tragen dazu bei, daß die Interessen der Unternehmungen ebenso heterogener werden wie die der Arbeitnehmer. Nicht mehr nur große Unternehmungen operieren weltweit, mittlere und kleinere Unternehmungen drängen ebenfalls auf die Weltmärkte, auch sie nutzen immer öfter die Vorteile kostengünstiger weltweiter Produktionsstandorte. Die Struktur der Arbeitsnachfrage verändert sich, hoch qualifizierte Arbeitnehmer gewinnen, gering qualifizierte verlieren. Das tut dem Flächentarif, der alles über einen Kamm schert, nicht gut. Dezentralere Lohn- und Tarifverhandlungen gewinnen an Boden, wo das Tarifkartell versucht, diese Entwicklung aufzuhalten, wehren sich Unternehmungen und Arbeitnehmer mit Verbands- und Tarifflucht.

Damit nicht genug: Auch der Sozialstaat zeigt erste Zerfallserscheinungen, soziale Sicherheit und Gerechtigkeit werden von ihm gegenwärtig alles andere als effizient organisiert. Die staatlich organisierten, umlagefinanzierten Systeme der Sozialen Sicherung weisen mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung komparative Nachteile gegenüber privaten, kapitalfundierten Systemen auf. Dies gilt nicht nur für die Gesetzliche Rentenversicherung und die Gesetzliche Krankenversicherung, sondern auch für die staatliche Pflegeversicherung[43]. Das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung ist in diesen umlagefinanzierten Systemen ungünstiger als in privat organisierten. Der demographische Wandel beschleunigt diese Erkenntnis. Dem umlagefinanzierten System der Alterssicherung kommt dabei eine Schlüsselrolle zu. Es wird nicht nur, wie das faktische Rentenzugangsalter von 58 Jahren zeigt, als Entsorgungseinrichtung für die Tarifpartner mißbraucht, es beeinflußt auch die Bildung von

[42] Vgl. Berthold, N., R. Fehn und E. Thode, Rigide Arbeitsmärkte oder ungleiche Einkommensverteilung: Ein unlösbares Dilemma?, erscheint in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik.
[43] Vgl. Berthold, N., Der Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung. Tübingen 1998.

Ersparnissen negativ und trägt mit dazu bei, daß zu wenig Risikokapital bereitgestellt wird. Das alles beeinflußt die Investitionstätigkeit negativ und trägt dazu bei, daß die Arbeitsnachfrage relativ unelastisch ist. Der Schaffung neuer Arbeitsplätze ist dies nicht förderlich. Die Globalisierung offenbart die komparativen Nachteile dieser Systeme der Sozialen Sicherung schneller, der schrittweise Übergang zu privat organisierten, kapitalfundierten Systemen ist nur eine Frage der Zeit. Aber auch die staatliche Arbeitslosenversicherung, die privat nur schwer zu organisieren ist, wird durch weltweit offenere Güter- und Faktormärkte schneller gezwungen, effizienter zu operieren. Äquivalenzüberlegungen werden an Boden gewinnen, die Tendenz zu dezentraleren Lösungen wird weiter Fahrt aufnehmen. Die Möglichkeiten der Tarifpartner, beschäftigungspolitische Verantwortung zu verwischen, wird somit durch die Globalisierung ein Riegel vorgeschoben. Der Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten wird zu- die Arbeitslosigkeit abnehmen. Der Sozialstaat wird auch in Zukunft nach wie vor komparative Vorteile haben, wenn es darum geht, Armut effizient zu bekämpfen. Das können private Märkte nicht wirksam leisten. Aber auch hier werden sich Veränderungen ergeben, hin zu effizienteren Lösungen; welche Konzepte sich durchsetzen werden, ist allerdings noch offen.

Auch der kooperative fiskalische Föderalismus kommt schneller auf den Prüfstand, als es den Zentralisten auf nationaler Ebene lieb ist. Es ist schon seit einiger Zeit festzustellen, daß der Ruf der Bürger auf kommunaler, der politischer Entscheidungsträger auf regionaler Ebene nach mehr Verantwortung lauter wird. Ein wettbewerblicher fiskalischer Föderalismus wäre die adäquate Antwort. Die Zentralisierungstendenzen auf nationaler Ebene haben eine solche Entwicklung bisher verhindert. Das wird sich ändern, auch und vor allem wegen der Globalisierung, die gleichzeitig mit einem Prozeß der Regionalisierung einhergeht. Welt- und europaweit stärker integrierte Güter- und Faktormärkte setzen die weniger effizienten institutionellen Arrangements unter Druck. Damit stehen nicht nur die Größe und Gestalt von lokalen, regionalen und nationalen Gebietskörperschaften zur Disposition, es wird auch zu einer neuen Verteilung staatlicher Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen kommen. Es spricht einiges dafür, daß die zunehmende ökonomische Integration die politische Desintegration beschleunigt[44]. Während sich die Unternehmungen denationalisieren, emanzipieren sich die Regionen zu Lasten der traditionellen Nationalstaaten, der fiskalische Föderalismus wird wettbewerblicher. Diese Entwicklung setzt sich allerdings nur dann durch, wenn es gelingt, den Prozeß der politischen Zentralisierung in Europa aufzuhalten. Der europäische Nationalstaat kommt auch deshalb unter Druck, weil immer mehr Aufgaben auf die europäische Ebene verlagert werden. Auch wenn vieles dafür spricht, daß sich auch in diesem Falle das ökonomische Gesetz gegen politische

[44] Vgl. Alesina, A., E. Spolaore und R. Wacziarg, Economic Integration and Political Disintegration. NBER Working Paper No. 6161. Cambridge, MA 1997; Berthold, N. und R. Hank, Welt-Nation-Region. Vor supra-nationalen Architekten wird gewarnt, erscheint in: M. Lutz-Bachmann und J. Bohmann (Hrsg.), Möglichkeiten und Grenzen einer demokratisch verfaßten Weltrepublik. Frankfurt 2000.

Macht durchsetzt, in der nächsten Zeit ist noch nicht ausgemacht, wer das Rennen machen wird. Es könnte in der kurzen und mittleren Frist durchaus die politische Macht sein. Das kann vor allem deshalb nicht ausgeschlossen werden, weil die Nationalstaaten an Bedeutung verlieren, die heterogenen europäischen Regionen aber noch nicht in der Lage sind, der Brüsseler Zentrale der Europäischen Union auch Paroli zu bieten. Von wettbewerblichem Föderalismus halten die aber wenig.

Alles in allem: Den politischen Entscheidungsträgern fällt es schwer, die richtigen Maßnahmen zu ergreifen, um aus der institutionellen Verflechtungsfalle zu kommen. Die ökonomischen Märkte lassen sich nur reformieren, wenn die politischen Märkte funktionsfähiger werden. Damit ist aber nicht zu rechnen. Verzweifeln müssen wir dennoch nicht. Die Globalisierung, die gegenwärtig die Rolle des wirtschaftspolitischen Bösewichtes spielen muß, wird uns helfen, die institutionellen Verkrustungen aufzubrechen. Da sie den Preis erhöht, den wir an jedem Tag, an dem wir an den alten institutionellen Arrangements festhalten, zahlen müssen, bleibt uns eher über kurz als lang gar nichts anderes übrig, als die Dinge in Ordnung zu bringen. Die Tarifpartner sind die ersten, denen die arbeitsplatzvernichtende Waffe des Tarifkartells aus der Hand geschlagen wird; die erzwungene Reform weiter Teile des traditionellen Sozialstaates verstopft die Kanäle, über die es den Tarifpartnern bisher gelang, beschäftigungspolitische Lasten auf Dritte abzuwälzen. Eine Gefahr ist allerdings zumindest mittelfristig noch nicht gebannt; eine politisch forcierte Zentralisierung in Europa könnte dieser Entwicklung zwar langfristig keinen Strich durch die Rechnung machen, behindern könnte sie sie aber allemal.

7. Einige Bemerkungen zum Schluß

Die Lage auf den Arbeitsmärkten ist desolat, weil es uns nicht gelingt, der institutionellen Verflechtungsfalle zu entkommen, in der wir uns seit über einem Vierteljahrhundert gefangen halten. Das eng gestrickte regulierende Geflecht auf den Arbeitsmärkten, im Bereich des Sozialen und der föderalen Ordnung erstickt den Wettbewerb, der notwendig ist, um sich aus dieser Situation zu befreien. Was not tut, ist klar: die Zulassung von mehr institutionellem Wettbewerb. Notwendig ist ein klarer politischer Gestaltungswille. Das ist leichter gesagt als getan. Die Profiteure des gegenwärtigen institutionellen Arrangements verfügen nach wie vor über eine satte Mehrheit im politischen Prozeß, die sie auch nutzen, um institutionellen Wettbewerb zu blockieren. Es dominiert die Tyrannei des institutionellen Status quo. Der Versuch, der gegenwärtig im Bündnis für Arbeit gemacht wird, ihnen diese

faktische Veto-Position abzukaufen, muß scheitern. Die zukünftigen Generationen stehen als Zahlmeister immer weniger zur Verfügung. Das hat weniger mit der Einsicht der gegenwärtigen Generationen als vielmehr mit der Existenz weltweit offener Kapitalmärkte zu tun. Die internationalen Kapitalströme sorgen dafür, daß zukünftige Generationen nicht mehr über den Tisch gezogen werden.

Es scheint so, daß wir in absehbarer Zeit keine Chancen haben, der institutionellen Verflechtungsfalle zu entkommen. Von der Politik ist wenig Hilfe zu erwarten, ist sie doch selbst Gefangene der gegenwärtigen Strukturen. Ein Blick auf die Länder, denen es gelungen ist, beschäftigungspolitisch das Steuer herumzuwerfen, zeigt allerdings, daß Pessimismus fehl am Platz ist. Wenn man etwas näher hinschaut, fällt einem auf, daß es vor allem kleinere, offene Volkswirtschaften sind, denen es gelang, das Joch der Tyrannei des Status quo abzuschütteln. Damit ist der Hoffnungsträger ausgemacht: die Globalisierung. Sie dient zwar gegenwärtig in der politischen und öffentlichen Diskussion noch als Buhmann, der gerne bemüht wird, um von den hausgemachten Schwierigkeiten abzulenken. Die Globalisierung ist allerdings der Hoffnungsträger, der uns zwingen wird, mehr institutionellen Wettbewerb zuzulassen. Das gilt bei weltweit immer offeneren Güter- und Faktormärkten nicht mehr nur für kleine, sondern für alle Volkswirtschaften. Nur mehr Wettbewerb hilft uns, der institutionellen Verflechtungsfalle zu entkommen; mehr Wettbewerb auf Arbeitsmärkten, im Bereich des Sozialen und beim fiskalischen Föderalismus schafft mehr Wohlstand und Beschäftigung.

Die Globalisierung ist nicht unser Untergang, sie ist eine Chance, der institutionellen Verflechtungsfalle zu entkommen. Allerdings hat alles seinen Preis. Der Prozeß der schöpferischen Zerstörung, der Kampf des Besseren gegen das Gute, wird durch weltweit offenere Güter- und Faktormärkte weiter an Fahrt gewinnen. Der strukturelle Wandel wird noch härter, nicht nur Unternehmungen, ganze Branchen werden von der Bildfläche verschwinden, noch unbekannte werden neu entstehen. Qualifikationen werden obsolet, neue sind notwendig. Das alles fordert Unternehmungen und Arbeitnehmer heraus; sie müssen noch eher bereit sein, sich an die neuen Gegebenheiten anzupassen, noch flexibler sein. Damit nicht genug: Nicht nur Unternehmungen auch Arbeitnehmern werden heterogener; das ist der Alptraum von Verbänden und Gewerkschaften, es wird schwerer, sie zu organisieren, die Einkommens- und Vermögensverteilung wird ungleicher. Der politische Handlungsbedarf entsteht weniger, sieht man einmal vom deutschen Neidkomplex ab, weil gut qualifizierte Arbeitnehmern gewinnen, er entsteht, weil vor allem einfache Arbeit von dieser Entwicklung nur langsam profitiert. Das Ende der Gleichheit erfordert einen Sozialstaat, der sich wieder auf seine originäre Aufgabe besinnt: den Kampf gegen die Armut, allerdings nicht mehr mit den Instrumenten des letzten Jahrhunderts, sondern mit Mitteln, die auch im Zeitalter der Globalisierung effizient sind.

Seit 1997 erschienen:

Nr. 10 **Gibt es in einer Europäischen Währungsunion mehr sichere Arbeitsplätze?**
von Norbert Berthold, 1997
erschienen in: Willeke, Franz-Ulrich (Hrsg.): *Die Zukunft der D-Mark - eine Streitschrift zur Europäischen Währungsunion*, Landsberg am Lech, Olzog, 1997, S. 141-172.

Nr. 11 **Regionalismus und Multinationale Unternehmungen: Wird der Protektion Einhalt geboten?**
von Norbert Berthold und Martín Donges, 1997
erschienen in: Berthold, Norbert und Bernhard Speyer (Hrsg.): *Vergessene Dimensionen der Außenwirtschaft: Raum, technischer Fortschritt und Entwicklung*, Festschrift für Detlef Lorenz, Berlin, Duncker & Humblot, 1997, S. 41-77.

Nr. 12 **Arbeitsmarktbeziehungen zwischen wirtschafts- und tarifpolitischer Regulierung - Durchschlägt die Europäische Währungsunion den gordischen Knoten?**
von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1997
erschienen in: Cassel, Dieter (Hrsg.): *50 Jahre Soziale Marktwirtschaft: Ordnungstheoretische Grundlagen, Realisierungsprobleme und Zukunftsperspektiven einer wirtschaftspolitischen Konzeption*, Stuttgart, Lucius&Lucius, 1998, S. 457-490.

Nr. 13 **Aktive Arbeitsmarktpolitik - wirksames Instrument der Beschäftigungspolitik oder politische Beruhigungspille?**
von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1997
erschienen in: *Ordo*, Bd. 48 (1997), Stuttgart, S. 411-435.

Nr. 14 **Die Europäische Währungsunion: ein weiterer Schock für Europa?**
von Norbert Berthold, 1997
erschienen in: Mayer, Otto G. und Hans-Eckart Scharrer (Hrsg.): *Schocks und Schockverarbeitung in der Europäischen Währungsunion*, Baden-Baden, Nomos, 1997, S. 11-44.

Nr. 15 **Globalisierung, demographische Schocks und Protektionismus - Was bleibt vom Sozialstaat?**
von Norbert Berthold, 1997
erschienen in: Seel, Barbara (Hrsg.): *Sicherungssysteme in einer alternden Gesellschaft*, Frankfurt/ New York, Campus, 1998, S. 15-44.

Nr. 16 **Unvollkommene Kapitalmärkte und strukturelle Arbeitslosigkeit: Schaffen Pensionsfonds Abhilfe?**
von Rainer Fehn, 1998
erschienen unter dem Titel „Schaffen Pensionsfonds über vollkommenere Kapitalmärkte mehr Beschäftigung?“ in: Koslowski, P. (ed.), *Shareholder Value und die Kriterien des Unternehmenserfolgs. Kapitalrechnung und gesellschaftliche Entwicklung*, Heidelberg, 1999, S. 73-108.

Nr. 17 **Globalisierung - Drohendes Unheil oder schöpferische Kraft für den Sozialstaat?**
von Norbert Berthold und Eric Thode, 1998
erschienen in: Knappe, Eckhart und Norbert Berthold (Hrsg.): *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*, Heidelberg, Physica, 1998, S. 319-360.

Nr. 18 **Endzeit der Flächentarife?**
von Norbert Berthold, 1998

Nr. 19 **Does EMU Promote Labor-Market Reforms?**
von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1998
erschienen in: *Kyklos*, Vol. 51 (1998), Fasc. 4, S. 509-536.

Nr. 20 **Sozialstandards unter globalem Druck: Erhalten, senken, erhöhen?**
von Norbert Berthold und Jörg Hilpert, 1998
erschienen in: Berg, Hartmut (Hrsg.): *Globalisierung der Wirtschaft: Ursachen - Formen - Konsequenzen*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 263, Berlin, Duncker & Humblodt, 1999, S. 127-156.

Nr. 21 **Die zehn Gebote der Arbeitsmarktpolitik**
von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1998
erschienen in: Klemmer, Paul, Dorothee Becker-Soest und Rüdiger Wink (Hrsg.): *Liberale Grundrisse einer zukunftsfähigen Gesellschaft*, Baden-Baden: Nomos, 1998, S. 353-372.

Nr. 22 **Real Wage Rigidities, Fiscal Policy, and the Stability of EMU in the Transition Phase**
von Norbert Berthold, Rainer Fehn und Eric Thode, 1998
erschienen in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 135 (1999), H. 4, S. 545-572.

Nr. 23 **Europa auf dem Weg ins 21. Jahrhundert - Die Perspektive Westeuropas**
von Norbert Berthold, 1998
erscheint in: Wenig, Alois (Hrsg.), *Globalisierung und Europäische Integration*, 2000.

Nr. 24 **Capital Market Imperfections, Greater Volatilities, and Rising Unemployment: Does Venture Capital Help?**
von Rainer Fehn, 1998

Nr. 25 **Der Föderalismus und die Arbeitslosigkeit: Eine vernachlässigte Beziehung**
von Norbert Berthold, 1998
erschienen in: *List Forum* für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bd. 24 (1998), H. 4, S. 345-366.

Nr. 26 **Labor Market Policy in a Global Economy**

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1999
erschienen in: Wagner, Helmut (ed.): *Globalization and Unemployment*, Berlin, Springer, 2000, S. 257-296.

Nr. 27 **Sozialstaat und struktueller Wandel: eine verhängnisvolle Beziehung?**
von Norbert Berthold, 1999
erschienen in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Bd. 135 (1999), H. 3, S. 407-437.

Nr. 28 **Aggressive Lohnpolitik, überschießende Kapitalintensität und steigende Arbeitslosigkeit: Können Investivlöhne für Abhilfe sorgen?**
von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1999

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
erscheint in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*