

Klär, Erik; Fritsche, Ulrich

Article — Published Version

Mehr Beschäftigung durch weitere Arbeitsmarktreformen?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Klär, Erik; Fritsche, Ulrich (2008) : Mehr Beschäftigung durch weitere Arbeitsmarktreformen?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 88, Iss. 7, pp. 451-460,
<https://doi.org/10.1007/s10273-008-0818-2>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/43060>

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.

Erik Klär, Ulrich Fritsche

Mehr Beschäftigung durch weitere Arbeitsmarktreformen?

Die „Agenda 2010“ hat den Arbeitsmarkt in Deutschland tiefgreifend reformiert. Basiert der jüngste Aufschwung auf diesen Reformen? Sollten die Reformen fortgeführt werden? Wie beschreibt die moderne Arbeitsmarkttheorie den Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktinstitutionen und Arbeitslosigkeit? Was ergeben empirische Untersuchungen dieses Zusammenhangs und was lässt sich daraus für die deutsche Wirtschafts- und Sozialpolitik ableiten?

Während die konjunkturelle Lage in Deutschland sich im Gefolge der zunehmend auf die Realwirtschaft übergreifenden internationalen Finanzmarktkrise bereits wieder zusehends eintrübt, dauert hierzulande die Diskussion darüber noch an, wie der jüngste Aufschwung eigentlich zu erklären sei. Insbesondere steht dabei zur Debatte, inwieweit sich der beeindruckende Abbau der offiziell registrierten Arbeitslosigkeit in Deutschland in den vergangenen beiden Jahren ursächlich mit dem Wirken der von der Regierung Schröder im Rahmen der „Agenda 2010“ durchgeführten Reformen an den Arbeitsmärkten in Verbindung bringen lässt.¹ Klar ist: Aus Sicht der auf der Arbeit von Layard, Nickell und Jackman (1991, 2005) aufsetzenden modernen Arbeitsmarkttheorie,² wie sie auch von der Mehrheit der deutschen Ökonomen vertreten wird und in der „beschäftigungsfeindliche“ Arbeitsmarktinstitutionen die zentrale Ursache für Arbeitslosigkeit darstellen,³ sind entsprechende Wirkungen zu erwarten, und Beispiele erfolgreicher Reformbemühungen im Ausland sind jederzeit zur Hand. Allerdings werden in zahlreichen öffentlichen Diskussionen potentielle Wirkungsmechanismen zuweilen bunt vermischt, und auch die berühmten Vorschläge der Hartz-Kommission, auf deren Grundlage umfassende Reformen der Arbeitsmarktgesetzgebung in Deutschland durchgeführt wurden, waren in der Darstellung der Argumente nicht immer völlig konsistent.

Im Folgenden wird daher zunächst auf der Grundlage der in der Arbeitsmarktökonomik diskutierten

Wirkungszusammenhänge erläutert, welche Arbeitsmarktinstitutionen theoretisch in welcher Weise Einfluss auf die Höhe der Arbeitslosigkeit nehmen können. Anschließend werden einschlägige international vergleichende ökonometrische Studien ausgewertet und dabei zusammengetragen, was hinsichtlich der Form und der Stärke des empirischen Zusammenhangs zwischen strukturellen Veränderungen und der Entwicklung der Arbeitslosigkeit gesichert erscheint.⁴ In einem Exkurs werden Schwierigkeiten diskutiert, die bei Vergleichsstudien mit institutionellen Daten auftreten.

¹ Vgl. etwa Deutsche Bundesbank: Monatsbericht Oktober 2007, insbesondere S. 42 ff.; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2007/2008, Wiesbaden 2007, S. 323 ff., beide Institutionen erkennen eine wesentliche Rolle der Reformen; sowie IMK: Viel Lärm um nichts? Arbeitsmarktreformen zeigen im Aufschwung bisher kaum Wirkung, Report 20/2007, das die Wirkungen gering einschätzt. Einen Überblick bietet außerdem das Zeitgespräch: Agenda 2010 – eine Zwischenbilanz, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 88. Jg. (2008), H. 3, S. 151 ff.

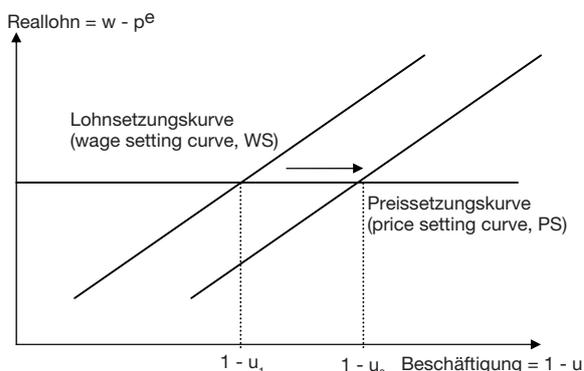
² Vgl. R. Layard, S. Nickell, R. Jackman: Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market, Oxford 1991. Eine den aktuellen Stand der wissenschaftlichen Debatte widerspiegelnde Darstellung findet sich in der neuesten Auflage dieser Arbeit (2005); vgl. auch W. Carlin, D. Soskice: Macroeconomics – Imperfections, Institutions and Policies, Oxford 2006, besonders Kapitel 4.

³ Prominentes Beispiel für diese Sichtweise findet sich in H. Siebert: Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe, in: Journal of Economic Perspectives, 11(3), 1997, S. 37-54. Als „Arbeitsmarktinstitutionen“ werden in der Literatur Strukturen und Regelungen des Arbeitsmarktes bezeichnet, die auf dessen Funktionsweise Einfluss nehmen können.

⁴ Für mikroökonomische Studien der spezifischen Effekte einzelner Hartz-Reformen in Deutschland, die zum Teil erst 2006 in Kraft traten, sind derzeit noch kaum Daten verfügbar. Mit dem Fokus auf internationale makroökonomische Vergleichsstudien steht dieser Beitrag vielmehr in einer Reihe mit den Übersichtsartikeln von C. Logeay: Arbeitsmarktinstitutionen und Arbeitslosigkeit: Stand der wissenschaftlichen Diskussion, Wochenbericht des DIW Berlin, 2/2003; T. Beissinger: Strukturelle Arbeitslosigkeit in Europa: Eine Bestandsaufnahme, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 36(4), 2003, S. 411-427, im deutschsprachigen Raum; sowie O. Blanchard: European Unemployment: The Evolution of Facts and Ideas, NBER Working Paper Nr. 11750, 2006; und D. Howell, D. Baker, A. Glyn, J. Schmitt: Are Protective Labor Market Institutions at the Root of Unemployment? A Critical Review of the Evidence, in: Capitalism and Society, 2(1), 2007, Art. 1, im angelsächsischen Raum.

Erik Klär, 29, Dipl.-Volkswirt, ist Doktorand an der Universität Trier, Lehrstuhl für Geld, Kredit und Währung; Dr. Ulrich Fritsche, 39, ist Juniorprofessor an der Universität Hamburg, Department Wirtschaft und Politik und Mitarbeiter des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin).

Abbildung 1
Lohnpreissetzungsmodell und Beschäftigung



Ein theoretischer Rahmen

In der modernen Arbeitsmarktökonomik ergibt sich die gleichgewichtige Arbeitslosigkeit als Ergebnis des Zusammenspiels von Lohn- und Preisbildung, wobei im Grundsatz die Höhe der Arbeitslosigkeit auf beide Gleichungen zurückwirkt. Man kann dies in einem einfachen Modell erklären, welches sich auf die Verhandlungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern bezieht. Dabei gilt:⁵

Lohngleichung: $w - p^e = a_0 + a_1 \cdot u$

Preisgleichung: $p - w^e = b_0 + b_1 \cdot u$

Die Differenz zwischen Lohnforderung w und erwarteten Preisen p^e ergibt sich aus einem Aufschlag a_0 , der von zahlreichen institutionellen Faktoren abhängig sein kann (als Lohndruck bezeichnet), und der Höhe der Arbeitslosigkeit u über den Koeffizienten a_1 ($a_1 < 0$). Hohe Arbeitslosigkeit wirkt lohndämpfend, indem sie die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer reduziert. Analog ist b_0 ein Preisdruck-Faktor, während b_1 den Einfluss der Arbeitslosigkeit auf die Preissetzung misst – ein in der mittleren Frist typischerweise vernachlässigter Parameter.⁶ Bei erfüllten Erwartungen und durch Einsetzen ergibt sich für die gleichgewichtige Arbeitslosigkeit:

Gleichgewicht: $u^* = (a_0 + b_0) / (a_1 + b_1)$

Das Modell beschreibt dabei in erster Linie die sich bei unvollständiger Konkurrenz und gegebenem institutionellen Gefüge einstellende langfristige Marktö-

⁵ Vgl. R. Layard, S. Nickell, R. Jackman, a.a.O., Kapitel 1. Werte sind in Logarithmen, hochgestellte e's bezeichnen Erwartungsgrößen.

⁶ In der Regel wird eine flache Preissetzungskurve mit konstanten bzw. nur wenig schwankenden und stationären Gewinnaufschlägen begründet. Das ist nach herrschender Auffassung möglich, wenn von einer Stabilisierung der effektiven Nachfrage, z.B. über eine Zinsänderung der Zentralbank, der Nachfrageeffekt sich verändernder Löhne vollständig kompensiert wird.

sung – unter Abstraktion von Komplikationen, die sich im Anpassungsprozess ergeben können.

Eine Verschiebung der Lohnkurve (hier eine erfolgreiche Lohnerhöhung) führt im Gleichgewicht bei gleich bleibendem Reallohn zu einer Ausweitung der Arbeitslosigkeit. In der Formulierung von Layard et al.: „(...) if there were a spontaneous increase in wage pressure it would not actually have any effect on real wages. But it would raise unemployment (...). Thus the problem is not that real wages are too high, but that too high real wages are desired at given unemployment.“⁷

Klassifizierung der Strukturreformen

Im Rahmen des Lohn-Preis-Modells lassen sich die Auswirkungen einer Verschiebung der Lohn- oder Preiskurve auf das Gleichgewicht einfach demonstrieren.⁸ Bezüglich der Klassifizierung der Strukturreformen – die ja eine Absenkung der Arbeitslosigkeit zum Ziel haben – ergibt sich folgendes Bild:

- Faktoren, die die Lohnsetzungskurve nach rechts verschieben, sind fallende Lohnersatzleistungen (Reservationslohn) bzw. sinkende Anspruchsdauer, sinkende Gewerkschaftsmacht (unabhängig vom Einfluss der Arbeitslosenquote auf die Lohnsetzungsfunktion) oder Lohnzurückhaltung als Strategie (Stichwort: „Bündnis für Arbeit“).⁹
- Faktoren, die die Preissetzungskurve nach unten verschieben, sind etwa ein sinkender Steuer- und Abgabenkeil (zwischen Brutto- und Nettoverdienst), fallende Monopolgrade bzw. steigender Wettbewerbsdruck oder steigende Produktivität.

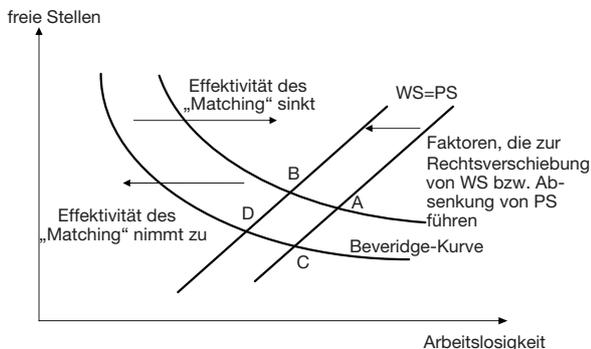
Darüber hinaus gibt es mit der Beveridge-Kurve ein zweites nützliches didaktisches Konzept, welches nach längerer Zeit wieder Eingang in die Diskussion gefunden hat. Sie misst das Verhältnis von freien Stellen zu Arbeitslosigkeit: Bei perfekt flexiblen Arbeitsmärkten und in Abwesenheit von Matching-Problemen wäre die Beveridge-Kurve identisch mit den Koordinatenachsen – Arbeitslosigkeit und freie Stellen könnten nicht gleichzeitig auftreten. Je höher dagegen in der Realität der Grad der Nichtübereinstimmung von Arbeitssuchenden und freien Stellen sowie die Inflexibili-

⁷ R. Layard, S. Nickell, R. Jackman, a.a.O., S. 19.

⁸ Abstrahiert wird an dieser Stelle von allen Argumenten von Hysterese (Verfestigung bestehender Arbeitslosigkeit). Inwieweit Hysterese ein relevantes Phänomen darstellt, ist in der Ökonomie noch umstritten, vgl. etwa die Diskussion um stilisierte Fakten zur Arbeitslosigkeit bei R. Layard, S. Nickell, R. Jackman, a.a.O., Kapitel 1.

⁹ Ein Faktor, der die Steigung der Lohnsetzungskurve berührt, ist die Veränderung der „Insider-Outsider“-Machtverhältnisse zwischen aktiv am Arbeitsprozess teilnehmenden Arbeitnehmern (inklusive Kurzfrist-arbeitslosen) einerseits und z.B. Langzeitarbeitslosen andererseits – vorstellbar z.B. bei geänderten gesellschaftlichen und politischen Machtverhältnissen.

Abbildung 2
Beveridge-Kurve und
Lohnpreissetzungsgleichgewicht



tät der Arbeitsmärkte, desto weiter außen liegt die Beveridge-Kurve. Im Gegensatz zur oben geschilderten Herangehensweise, die auf Bestandsgrößen abzielt, wird hier die Stromgrößenbetrachtung in den Vordergrund gestellt.

In Abbildung 2 sind beide Konzepte zusammengeführt: Das Gleichgewicht wird in der Ausgangssituation A einerseits über das Lohn-Preissetzungsmodell ($WS = PS$ ist hier der Ort aller möglichen Schnittpunkte von WS und PS) bestimmt, andererseits durch das Stromgrößengleichgewicht (die Beveridge-Kurve). Strukturereformen im oben geschilderten Sinne führen zu einer Linksverschiebung der WS - PS -Kurve. Bei gleich bleibender Beveridge-Kurve würde Punkt B erreicht. Eine Verschiebung der Beveridge-Kurve, z.B. wegen verbesserter Vermittlungsaktivitäten oder erfolgreicher aktiver Arbeitsmarktpolitik, würde hingegen zu Punkt C führen. Die in der Summe beider Effekte erzielte Wirkung auf die Arbeitslosigkeit und die freien Stellen wäre in Punkt D erreicht.

Das Modell dient in der Folge dazu, die Argumente, mit denen ein Einfluss einzelner Arbeitsmarktinstitutionen auf die Arbeitslosigkeit begründet wird, theoretisch einzuordnen.

Empirische Befunde: Ein Überblick

Ausgehend von der skizzierten Theorie lassen sich eine Reihe von institutionellen Arrangements identifizieren, die Einfluss auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit nehmen, wobei in entsprechenden empirischen Untersuchungen regelmäßig sechs bis sieben Variablen ins Spiel kommen. Tabelle 1 liefert (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) eine Übersicht über ein Dutzend internationaler Vergleichsstudien seit Mitte der 90er Jahre und die dort dokumentierten Zusammenhänge

zwischen Arbeitsmarktinstitutionen und der Höhe der Arbeitslosigkeit.

Stets berücksichtigt werden die *Höhe und Fortdauer der Arbeitslosenunterstützung (ALU)*: Fällt die Arbeitslosenunterstützung üppig aus, so das Argument, erhöht sich der Reservationslohn, was zu Reallohnforderungen oberhalb des markträumenden Niveaus und damit zu Arbeitslosigkeit führt. Eine lang anhaltende Dauer der Unterstützungszahlungen wiederum reduziert den Druck auf arbeitslos gewordene Beschäftigte, sich zügig einen neuen Job zu suchen. Ersteres äußert sich im oben eingeführten Modellrahmen in einer Rechtsverschiebung der WS -Kurve, letzteres in einer Verschiebung der Beveridgekurve nach außen. In den entsprechenden Studien findet sich in der Tat oft ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Großzügigkeit der Arbeitslosenunterstützung und der Höhe der Arbeitslosigkeit, wobei allerdings ebenfalls häufig argumentiert wird, dass eine großzügige Unterstützung relativ unproblematisch ist, wenn sie nicht bedingungslos gezahlt wird, sondern an Auflagen für die Arbeitsuchenden geknüpft ist.¹⁰ Selten thematisiert wird hingegen die Möglichkeit, dass eine großzügige Arbeitslosenunterstützung vielmehr Folge denn Ursache hoher Arbeitslosigkeit ist. Assar Lindbeck hat bereits 1995 argumentiert, dass sich in Zeiten, da Arbeitslosigkeit zu einem anhaltenden Massenphänomen wird, innerhalb der Bevölkerung und der Regierung eine größere Bereitschaft dafür entwickelt, die Unterstützung für Erwerbslose auszuweiten.¹¹ Howell et al. (2007) führen zur Beurteilung der Frage ökonomische (Granger-)Tests durch und finden Hinweise auf eine Wirkungskette, die von steigender Arbeitslosigkeit zu zunehmenden Unterstützungszahlungen führt, nicht hingegen umgekehrt.¹² Die jüngste Korrektur der Hartz-Reformen in Hinblick auf die Dauer der Unterstützungszahlung für ältere Arbeitnehmer ist ein offensichtliches Beispiel für eine solche Entwicklung: Sie war eine politische Reaktion auf das Gerechtigkeitsempfinden einer deutlichen Mehrheit der Bevölkerung.

Eine weitere Variable, die sich in den einschlägigen Studien regelmäßig findet, misst die Strenge der *Kündigungsschutzgesetzgebung (KSG)*. Kündigungsschutzmaßnahmen, so die Theorie, erhöhen die ef-

¹⁰ So etwa bereits bei S. Nickell: Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America, in: Journal of Economic Perspectives, 11(3), 1997, S. 55-74.

¹¹ Vgl. A. Lindbeck: Welfare State Disincentives with Endogenous Habits and Norms, in: Scandinavian Journal of Economics, 97(4), 1995, S. 477-494.

¹² Vgl. D. Howell, D. Baker, A. Glyn, J. Schmitt, a.a.O., S. 39 ff. Die Autoren weisen auf ähnliche Ergebnisse in Studien der OECD hin, in denen allerdings auf diesen Aspekt nicht näher eingegangen wird.

ARBEITSMARKT

Tabelle 1
Signifikante Auswirkungen von Arbeitsmarktinstitutionen auf die Höhe der Arbeitslosigkeit
(in der jeweils bevorzugten Spezifikation)

Studie	Höhe ALU	Dauer ALU	KSG	GD	ZLV	SAK	AAMP	Bemerkungen
Scarpetta (OECD), 1996 17 OECD-Länder, 1971-1993	+	k.A.	+	+	- niedriger bzw. hoher Grad	∅	-	Strenger Kündigungsschutz wirkt insbesondere auf Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit Gewerkschaftsdichte zwar tendenziell positiv, aber nicht robust
Nickell, 1997 20 OECD-Länder, 1983-1994	+(wenn bedin- gungslos)	+(wenn bedin- gungslos)	∅	+(wenn nicht ZLV hoch)	kompensiert GD-Effekt	+	k.A.	Zusätzlich positiv: niedriges Bildungsniveau in unteren Arbeitsmarktsegmenten
Elmeskov et al. (OECD), 1998 19 OECD-Länder, 1983-1995	+	k.A.	∅	∅	- niedriger bzw. hoher Grad	+	∅	k.A.
Blanchard & Wolfers, 2000 20 OECD-Länder, 1960-1996	+	+	+	∅	-	+	∅	Positive Effekte i.d.R. in Verbindung mit negativen makroökonomischen Schocks Verwendung neuerer OECD-Daten führt zu Insignifikanzen bei einem Teil der Variablen mit positiver Wirkung auf die Arbeitslosigkeit
Nickell et al., 2001 20 OECD-Länder, 1960-1992	+	+	+	∅	-	+	k.A.	k.A.
IWF, 2003 20 OECD-Länder, 1960-1998	+	k.A.	+	+	-	+	k.A.	Signifikanzen und zum Teil sogar Wirkungsrichtung abhängig von jeweiliger Spezifikation (vier alternative Spezifikationen in der Studie)
Baker et al., 2004 (wie IWF 2003)	∅	k.A.	∅	∅	∅	∅	k.A.	Geringfügige Veränderungen der Spezifikation in IWF (2003) führen zu Verschwinden der Signifikanz bei getesteten Institutionenvariablen.
Belot & van Ours, 2004 18 OECD-Länder, 1960-1995	Betonung auf Interaktionen zwischen Institutionen: Interdependenzen führen zu unterschiedlichen Ergebnissen von Reformen in Abhängigkeit vom Ausgangsregime; Schätzungen ohne Interaktionen liefern widersprüchliche (zum Teil perverse) Ergebnisse, je nach Auswahl der einbezogenen Institutionenvariablen							
Nickell et al., 2005 20 OECD-Länder, 1960-1995	+	+	∅	+	-	+	k.A.	Veränderungen gegenüber Nickell et al. (2001) nach Änderungen bei Beobachtungszeitraum/ Spezifikation: Erklärungsbeitrag von Dauer der ALU und SAK verringert, von Höhe der ALU erhöht
Baker et al., 2005 (wie Nickell 1997)	∅	∅	∅	∅	∅	∅	k.A.	Neuschätzung der Gleichungen von Nickell (1997) mit neuem OECD-Datensatz
Baccaro & Rei (ILO), 2005 18 OECD-Länder, 1960-98	∅	∅	∅	+	k.A.	∅	k.A.	Ausführliche Variationen verwendeter Spezifikationen und Sensitivitätstests: kaum robuste Signifikanzen
Bassanini & Duval (OECD), 2006 20 OECD-Länder, 1982-2003	+(kombinierte Variable)		∅	∅	∅	+	-	Makroschock-Variablen (Produktivität, terms of trade, langfristige Realzinsen, negative Arbeitsnachfrageschocks) sowie Variable für Produktmarktregulierung signifikant positiv

Anmerkungen: + positiver Zusammenhang zwischen der Spaltenvariablen und der Arbeitslosigkeit, - negativer Zusammenhang, ∅ kein signifikanter Zusammenhang. ALU: Arbeitslosenunterstützung, KSG: Kündigungsschutzgesetzgebung, GD: Gewerkschaftsdichte, ZLV: Zentralisierung der Lohnverhandlungssysteme, SAK: Steuer- und Abgabenkeil, AAMP: aktive Arbeitsmarktpolitik.

Quellen: S. Scarpetta: Assessing the role of labor market policies and institutional settings on unemployment: a cross country study, OECD Economic Studies 26, 1996, S. 43-98; S. Nickell: Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America, in: Journal of Economic Perspectives, 11(3), 1997, S. 55-74; J. Elmeskov, J. Martin, S. Scarpetta: Key Lessons for Labor Market Reforms: Evidence from OECD Countries Experience, in: Swedish Economic Policy Review, 5(2), 1998, S. 205-252; O. Blanchard, J. Wolfers: The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: the Aggregate Evidence, in: Economic Journal 110, 2000, S. C1-C33; S. Nickell, L. Nunziata, W. Ochel, G. Quintini: The Beveridge Curve, Unemployment and Wages in the OECD from the 1960s to the 1990s Centre for Economic Performance Discussion Paper, London School of Economics, 2001; Internationaler Währungsfonds: Unemployment and Labor Market Institutions: Why Reforms Pay Off, Kapitel 4, in: World Economic Outlook, Washington, DC, 2003; D. Baker, A. Glyn, D. Howell, J. Schmitt: Unemployment and Labor Market Institutions: The Failure of the Empirical Case for Deregulation, Center for Economic Policy Analysis Working Paper, New School, New York, September 2004; M. Bélot, J. van Ours: Does the recent success of some OECD countries in lowering their unemployment rates lie in the clever design of their labor market reforms?, in: Oxford Economic Papers 56, 2004, S. 621-642; S. Nickell, L. Nunziata, W. Ochel: Unemployment in the OECD Since the 1960s. What do We Know?, in: Economic Journal, 115(500), 2005, S. 1-27; D. Baker, A. Glyn, D. Howell, J. Schmitt: Labor Market Institutions and Unemployment: A Critical Assessment of the Cross-Country Evidence, in: D. Howell (Hrsg.): Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy, Oxford University Press, 2005; L. Baccaro, D. Rei: Institutional determinants of unemployment in OECD countries: A time series cross-section analysis, International Institute for Labour Studies Discussion Paper 160, Genf 2005; A. Bassanini, R. Duval: Employment Patterns in OECD Countries: reassessing the role of policies and institutions, OECD Economics Department Working Paper Nr. 486, Paris 2006.

fektiven Kosten der Beschäftigung für Arbeitgeber und verschieben dadurch die PS-Kurve in Abbildung 1 nach oben.¹³ Im Rahmen der Agenda 2010 wurden auf Grundlage dieser Argumentation Lockerungen in der Kündigungsschutzgesetzgebung durchgeführt, insbesondere im Bereich der nicht-regulären Beschäftigungsverhältnisse. In der empirischen Praxis allerdings sind die Belege für eine beschäftigungsfeindliche Wirkung des Kündigungsschutzes relativ spärlich. Während in Studien aus den 90er Jahren noch wiederholt ein signifikanter Einfluss berichtet wurde, bleiben derartige Ergebnisse in neueren Arbeiten fast durchgängig aus (vgl. Tabelle 1). Eine Ausnahme ist eine Studie des IWF (2003), wobei allerdings anzumerken ist, dass in einer von vier Spezifikationen dieser Untersuchung der Kündigungsschutz sogar signifikant senkend auf die Arbeitslosigkeit wirkt.¹⁴ In der neuesten OECD-Studie von Bassanini und Duval sind dagegen die Variablen für den Kündigungsschutz (insgesamt wie bezogen auf verschiedene Beschäftigungsverhältnisse) für die Erklärung der Arbeitslosigkeit in keiner der berichteten Modellrechnungen signifikant.

Im Zuge der von Calmfors und Driffill (1988) angestoßenen Diskussion der Rolle der *Gewerkschaftsmacht* (in der Regel gemessen als „Gewerkschaftsdichte“, GD) und der Bedeutung des *Zentralisierungsgrades der Lohnverhandlungssysteme* (ZLV) für die Höhe der gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit, finden entsprechende Variablen ebenfalls regelmäßig Eingang in die empirischen Untersuchungen.¹⁵ Das Standardargument lautet, dass eine Art Laffer-Kurven-Effekt des Zentralisierungsgrades existiere: völlig zentralisierte Lohnverhandlungen (die die gesamtwirtschaftlichen Effekte von Lohnabschlüssen angemessen in Betracht ziehen) wie auch völlig der individuellen marktwirtschaftlichen Lohnfindung folgende Modelle (bei denen Wettbewerbsdruck keine „windfall gains“ zulässt) sind demnach von niedriger Arbeitslosigkeit begleitet. Kri-

tisch wird es hingegen bei Mischsystemen, bei denen einerseits die Lohnsetzungsmacht der Gewerkschaften eine Rolle spielt, andererseits für die Tarifparteien kein Anreiz besteht, die negativen externen Effekte der Lohnabschlüsse auf die Höhe der Arbeitslosigkeit angemessen zu berücksichtigen. In dem oben diskutierten Modell ist also die Verschiebung der WS-Kurve in Abhängigkeit vom Zentralisierungsgrad und der Gewerkschaftsmacht zu sehen. Eine hohe Gewerkschaftsdichte bei weitgehend zentralisierten Lohnverhandlungen beispielsweise ist kaum problematisch.¹⁶

Nicht im engeren Sinne zu den Arbeitsmarktinstitutionen zu rechnen ist der die Differenz zwischen gezahlten Brutto- und erhaltenen Nettolöhnen beschreibende *Steuer- und Abgabenkeil* (SAK). Dieser Keil führt – so die Argumentation – in erster Linie zu einer Diskrepanz zwischen einem (Brutto-)Reallohn, dem sich Unternehmen als Kostenfaktor gegenüber sehen, und dem (Netto-)Reallohn, der die Grundlage für die Arbeitsangebotsentscheidung der Haushalte darstellt. Wegen der unterstellten Aufschlagskalkulation im obigen Modell führt ein sinkender Steuer- und Abgabenkeil (insofern sich am gleichgewichtigen Mark-up nichts ändert) zu einer Absenkung der PS-Kurve. Bei gegebener Lohnsetzungskurve führt das ceteris paribus zu einer niedrigeren Arbeitslosenquote.¹⁷ Maße für den Steuer- und Abgabenkeil erweisen sich in empirischen Vergleichsstudien mit einiger Konstanz als signifikant bei der Erklärung der Arbeitslosigkeit.

In einer Reihe von Studien der vergangenen Jahre wurde schließlich auch die Rolle der *aktiven Arbeitsmarktpolitik* (AAMP) als Faktor berücksichtigt. Eine erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik (Beschäftigungsprogramme, Weiterbildungsmaßnahmen) wirkt sich im Modellrahmen vor allem im Sinne einer Verbesserung des „Matching“ aus, führt also zu einer Linksverschiebung der Beveridge-Kurve.

Die empirischen Belege sind uneinheitlich: Unter den frühen hier betrachteten Studien findet allein Scarpetta (1996) einen signifikant arbeitslosigkeitsdämpfenden Effekt, was allerdings zum Teil auch auf die wenig differenzierten verwendeten Datenreihen zurückzuführen sein dürfte (üblicherweise: monetäre Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik in % des BIP). Bassanini und Duval

¹³ Verschiedene Arten von Kosten, die potentiell durch Kündigungs-schutzregelungen für Arbeitgeber entstehen, wurden unlängst an dieser Stelle diskutiert von R. Neubäumer: Mehr Beschäftigung durch weniger Kündigungsschutz?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 87. Jg. (2007), H. 3, S. 164-170.

¹⁴ Vgl. IWF: Unemployment and Labor Market Institutions: Why Reforms Pay Off, OECD: World Economic Outlook 2003, Washington, D.C., 2003, Kapitel IV. Baker et al. zeigen zudem in einer Robustheitsanalyse der IWF-Gleichungen, dass die ermittelten Signifikanzen gegenüber geringfügigen Veränderungen der Spezifikation oder des Beobachtungszeitraums stark sensitiv reagieren. Vgl. D. Baker, A. Glyn, D. R. Howell, J. Schmitt: Unemployment and Labor Market Institutions: The Failure of the Empirical Case for Deregulation, Report to the International Labour Organization, 2004, verfügbar als Diskussionspapier des Schwartz Center for Economic Policy Analysis (<http://www.newschool.edu/cepaj>).

¹⁵ L. Calmfors, J. Driffill: Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance, in: Economic Policy, 3(6), 1988, S. 14-61.

¹⁶ So bereits in frühen Untersuchungen der OECD von S. Scarpetta: Assessing the Role of Labor Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross Country Study, OECD Economic Studies, 26, 1996, S. 43-98; und J. Elmeskov, J. Martin, S. Scarpetta: Key Lessons for Labor Market Reforms: Evidence from OECD Countries Experience, in: Swedish Economic Policy Review 5(2), 1998, S. 205-252; sowie bei S. Nickell, a.a.O.

¹⁷ Die möglichen Umverteilungswirkungen und eventuell auftretendes strategisches Verhalten werden üblicherweise nicht thematisiert und auch hier nicht näher betrachtet.

Quantifizierung des Einflusses von Institutionen auf die Arbeitslosigkeit: Probleme und Fallstricke

Angesichts der weitreichenden politischen Forderungen, die aus Analysen zum Zusammenhang von Arbeitsmarktinstitutionen und Arbeitslosigkeit abgeleitet werden, müsste man erwarten, dass die Güte der Daten, die in den entsprechenden Arbeiten herangezogen werden, außer Frage steht. Tatsächlich widmen sich die einschlägigen Studien eher selten der Frage der Datenqualität, obwohl sowohl bei der erklärten als auch bei den erklärenden Variablen Datenprobleme zu konstatieren sind, die wenigstens zu einer gesunden Portion Vorsicht bei der Interpretation der Ergebnisse mahnen.

Auf der linken Seite der Gleichungen stehen die Arbeitslosenquoten, bei denen Veränderungen über Zeit und Länder hinweg bekanntermaßen mindestens ebenso häufig auf Umstellungen der Zählweise zurückgehen wie auf tatsächliche Veränderungen der Arbeitslosenzahlen.¹ Von internationalen Institutionen wie der ILO oder der OECD ermittelte, auf Haushaltsbefragungen basierende Arbeitslosenquoten schaffen hier nur teilweise Abhilfe. Zum einen reichen die entsprechenden Zeitreihen weniger weit in die Vergangenheit zurück, weshalb sie in Langzeitstudien mit älteren, in der Regel auf Basis der offiziell registrierten Arbeitslosenzahlen berechneten Quoten verknüpft werden müssen. Zum anderen sind auch bei gleichen Definitionen über Länder hinweg die Ergebnisse von Haushaltsbefragungen von der jeweiligen Erhebungsmethode abhängig. Der Sprung in der ILO-Erwerbslosenstatistik für Deutschland um sage und schreibe 800 000 Personen nach Umstellung der Umfragemethodik im Herbst 2007 zeugte hiervon unlängst wieder sehr eindrucksvoll.

Bei den erklärenden Variablen ist die Datenlage mit mindestens ebensoviel Skepsis zu betrachten. Eine wesentliche Schwierigkeit besteht hier in der adäquaten Verdichtung komplexer institutioneller Arrangements der nationalen Arbeitsmarktpolitiken in einem international vergleichbaren Indexwert mit nur wenigen Ausprägungen, die selbst bei ausgezeichneter Institutionenkenntnis Abstraktionen und subjektive Einschätzungen notwendig macht.² Kritik ist darüber hinaus auch im Hinblick auf die

Tatsache geäußert worden, dass die Erstellung entsprechender Indizes von Forschern vorgenommen wird, die von einem theoretischen Modell ausgehen, in dem „beschäftigungsfeindliche“ Arbeitsmarktinstitutionen ein wesentlicher Grund für Arbeitslosigkeit sind, und die diese These empirisch zu untermauern suchen. Hinzu kommt, dass in der entsprechenden empirischen Literatur immer wieder die gleichen Datensätze herangezogen werden, mit dem Ergebnis, dass im statistischen Sinne „erfolgreiche“ erklärende Variablen weiterverwendet und regelmäßig bestätigt werden. Blanchard und Wolfers haben in ihrer Studie zum Zusammenspiel von Institutionen und makroökonomischen Schocks auf diesen Effekt hingewiesen, den sie als „research Darwinism“ bezeichnen:

„One must worry however that these results [beschäftigungsfeindliche Arbeitsmarktinstitutionen führen zu Arbeitslosigkeit, Anm. d. Verf.] are in part the result of research Darwinism. The measures [...] have all been constructed ex-post-facto, by researchers who were not unaware of unemployment developments. When constructing a measure of employment protection for Spain, it is hard to forget that unemployment in Spain is very high. [...] Also, given the complexity in measuring institutions, measures which do well in explaining unemployment have survived better than those that did not.“³

Die OECD hat sich die Kritik an der Datenqualität nachweislich zu Herzen genommen. Bassanini und Duval (2006), deren umfangreiche Studie die Grundlage eines Kapitels zur Neubewertung der Rolle der Arbeitsmarktinstitutionen im OECD-Beschäftigungsausblick 2006 bildet, betrachten den Zeitraum ab 1982, für den Arbeitslosendaten – mit den genannten Einschränkungen – in höherer Qualität vorliegen, und nutzen darüber hinaus ein neu konstruiertes und nach gängiger Einschätzung stark verbessertes Set institutioneller Daten.⁴ Im Ergebnis ermitteln die OECD-Ökonomen im Vergleich zu den meisten früheren Studien (auch gerade solchen der OECD selbst) für wesentlich weniger untersuchte Variablen einen nennenswerten Einfluss auf die Arbeitslosigkeit.

¹ In Großbritannien beispielsweise wurde die offizielle Definition von Arbeitslosigkeit zwischen 1979 und 1987 allein 19 Mal verändert, vgl. C. J. Pattie, R. J. Johnston: One Nation Or Two? The Changing Geography of Unemployment in Great Britain, 1983-1988, in: The Professional Geographer, 42(3), 1990, S. 288-298. ² A. Atkinson, J. Micklewright: Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review, in: Journal of Economic Literature, 29(4), 1991, S. 1697-1727, zeigen dies am Beispiel der Bewertung von Systemen der Arbeitslosenunterstützung. D. Howell, D. Baker, A. Glyn, J. Schmitt: Are Protective Labor Market Institutions at the Root of Unemployment? A Critical Review of the Evidence, in: Capitalism and Society, 2(1), 2007, S. 1-71, widmen sich in ihrem aktuellen Übersichtsartikel ausführlich der Darstellung diverser Messprobleme. Vgl. D. Howell et al., a.a.O., S. 7 ff. ³ O. Blanchard, J. Wolfers: The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence, in: Economic Journal, 110(462), 2000, S. C22. ⁴ So wurden Variablen entwickelt, die beispielsweise stärker als frühere De-jure-Bewertungen berücksichtigen, welche Gruppen von Arbeitslosen de facto welche Art von Unterstützung erhalten, oder welche effektive Reichweite spezifische Kündigungsschutzregelungen in der Praxis haben. Vgl. A. Bassanini, R. Duval: Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the role of policies and institutions, OECD Economics Department Working Paper Nr. 486, Paris. Das OECD-Datenset ist auf der Internetseite von Andrea Bassanini (<http://bas-sax.freeyellow.com>) abrufbar (Stand: 1.5.2008).

(2006) untersuchen im Detail den Einfluss verschiedener Elemente der Arbeitsmarktpolitik und ermitteln eine signifikante Rolle für die Erklärung der Arbeitslosigkeit. Die Autoren zeigen ferner empirisch auf, dass hohe Lohnersatzraten die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik sogar verbessern können, da eine großzügigere Arbeitslosenunterstützung Arbeitslose unter weniger

Druck bringt, das erstbeste, möglicherweise wenig zukunftsträchtige Arbeitsplatzangebot anzunehmen.¹⁸

Empirische Befunde: Robustheit gering

Trotz des Rückgriffs auf im Grunde einen einzigen – geringfügig variierten – Datensatz, nämlich den von

¹⁸ Vgl. A. Bassanini, R. Duval, a.a.O., S. 30 ff.

Nickell und Nunziata, kamen verschiedene Studien zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen sowohl hinsichtlich der Signifikanz als auch der quantitativen Bedeutung¹⁹ einzelner Arbeitsmarktinstitutionen für die Entwicklung der Arbeitslosigkeit. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass die Studien der 90er Jahre zum Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktinstitutionen und Arbeitslosigkeit mit massiven Datenproblemen behaftet sind (siehe Kasten).

Bemühungen insbesondere der OECD um zuverlässigere Indizes zur Bewertung institutioneller Strukturen haben die Datenlage inzwischen erheblich verbessert. Mit diesen Verbesserungen ist allerdings eine Verringerung der in neueren Untersuchungen als signifikant ermittelten Arbeitsmarktvariablen einhergegangen. So zeigen etwa Baker et al. (2005), dass das Ersetzen des Datensatzes in Nickell (1997) durch den neuen Institutionen-Datensatz der OECD zum Verschwinden aller vormals ermittelten Signifikanzen führt.²⁰ Baccaro und Rei (2005) von der ILO, die umfangreiche Sensitivitätsanalysen der von ihnen ermittelten Ergebnisse vornehmen, finden lediglich bei der Variable, die die Gewerkschaftsdichte misst, einen robusten Erklärungsbeitrag für die Entwicklung der Arbeitslosigkeit.²¹

In der aktuellsten hier betrachteten Studie von Bassanini und Duval (2006) schließlich bleibt als einzige „klassische“ Arbeitsmarktvariable die Großzügigkeit der Arbeitslosenunterstützung signifikant, die den OECD-Ökonomen zufolge auch lediglich die arbeitslosigkeitssteigernden Effekte adverser Schocks amplifiziert.²² Insgesamt kann das Urteil von Beissinger (2003), wonach „die direkte Verknüpfung von Schätzungen der NAIRU mit wirtschaftspolitischen Reformvorschlägen aufgrund der großen Bandbreite an Schätzergebnissen sachlich kaum gerechtfertigt zu sein [scheint]“²³ auf Grundlage der jüngeren Zugänge zur Literatur nur bekräftigt werden.

Empirische Befunde: Deutschland im Vergleich

Die mangelhafte Robustheit der Ergebnisse empirischer Studien ist eine offenkundige Schwierigkeit für Vertreter der These, die Arbeitslosigkeit in Deutschland

sei in erster Linie die Folge inflexibler Arbeitsmärkte. Ein Problem besteht jedoch auch dann weiter, wenn – allen Vorbehalten zum Trotz – im internationalen Vergleich gewonnene Erkenntnisse zu Auswirkungen bestimmter Arbeitsmarktinstitutionen und Arbeitsmarkt-reformen auf die Beschäftigung gezielt für Deutschland überprüft werden.

Carlin und Soskice (2007) etwa haben die Reformbemühungen Deutschlands im vergangenen Jahrzehnt mit denen Großbritanniens verglichen und kommen zu dem Ergebnis, dass Deutschland, gemessen an den einschlägigen OECD-Indizes, auf eine im Sinne der dominanten Arbeitsmarktlehre erfolgreiche Reformbilanz zurückblickt, ohne dass sich dies in Wachstumszuwächsen oder Beschäftigungserfolgen niedergeschlagen hätte. Die im Vergleich zu Großbritannien enttäuschende Entwicklung führen sie auf die schwache Entwicklung der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage in Deutschland in diesem Zeitraum zurück: „Flexible labour markets do not magically create employment by themselves: they require an adequate level of aggregate demand.“²⁴

Diese Sichtweise passt zwar nicht zur herrschenden Meinung in Deutschland,²⁵ durchaus aber zu den Ergebnissen von Bassanini und Duval (2006), die – wie weiter vorne ausgeführt – die Beschäftigungsentwicklung im Durchschnitt der von ihnen untersuchten OECD-Volkswirtschaften mit einer Reihe von Arbeitsmarkt- und Makrovariablen gut zu erklären vermögen, gleichzeitig jedoch vermerken, dass gerade die Entwicklung in Deutschland ab den 90er Jahren auf Grundlage der ermittelten Spezifikation nicht abzubilden ist. Nach den Schätzgleichungen hätte die Arbeitslosigkeit in Deutschland im zweiten Abschnitt des untersuchten Zeitraums 1982 bis 2003 tendenziell zurückgehen müssen – nicht steigen.²⁶

Eine mögliche Erklärung für diesen Sachverhalt deutet sich an, wenn man die tatsächlichen empirischen Ausprägungen bei bestimmten Arbeitsmarktvariablen in verschiedenen Ländern direkt mitein-

¹⁹ Im Sinne der Höhe der jeweiligen Koeffizienten, die hier nicht näher thematisiert worden ist.

²⁰ Vgl. D. Baker, A. Glyn, D. R. Howell, J. Schmitt: Labor Market Institutions and Unemployment: A Critical Assessment of the Cross-Country Evidence, in: D. R. Howell (Hrsg.): Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy, New York 2005.

²¹ L. Baccaro, D. Rei: Institutional determinants of unemployment in OECD countries: A time series cross-section analysis, International Institute for Labour Studies Discussion Paper, DP/160/2005, Genf 2005.

²² A. Bassanini, R. Duval, a.a.O., S. 36.

²³ T. Beissinger, a.a.O., S. 424.

²⁴ W. Carlin, D. Soskice: Reforms, Macroeconomic Policy and Economic Performance in Germany, CEPR Diskussionspapier Nr. 6415, www.ucl.ac.uk/~uctpa36/Carlin_Soskice_Germany_2007.pdf. Eine deutschsprachige Fassung dieses Beitrags ist erschienen als „Reformen, makroökonomische Politik und Wirtschaftsentwicklung in Deutschland“, in: R. Schettkat, J. Langkau (Hrsg.): Aufschwung für Deutschland: Plädoyer international renommierter Ökonomen für eine neue Wirtschaftspolitik, Bonn 2007.

²⁵ Zur skeptischen Haltung deutscher Ökonomen hinsichtlich der Rolle der effektiven Nachfrage vgl. etwa den „Hamburger Appell“, www1.uni-hamburg.de/IWK/appell.pdf.

²⁶ Vgl. A. Bassanini, R. Duval, a.a.O., S. 13. Ähnliches gilt im Übrigen für die Niederlande: Hier ist der überaus starke Rückgang der Arbeitslosigkeit in den 80er Jahren auf Basis des Modells nicht zu erklären.

Tabelle 2
Deutschland im Vergleich mit beschäftigungs-
politisch erfolgreichen Ländergruppen

	Deutsch- land	Angelsäch- sisch geprägte Volkswirt- schaften	Skandinavische/ kontinental- europäische Volkswirtschaften
Arbeitslosenquote (2006) ¹	8,4	5,1	4,6
Erwerbsquote, gesamt (2006) ¹	75,0	75,5	77,6
Erwerbsquote, < Abitur (2006) ¹	51,6	57,4	60,7
(Arbeitslosenquote ¹ für diese Gruppe)	(20,2)	(7,5)	(7,4)
Höhe der Arbeitslosen- unterstützung (2003) ²	27,2	21,2	40,2
Fortdauer der Arbeits- losenunterstützung (2003) ³	0,70	0,74 (0,56 ohne Australien und Irland)	0,66 (0,75 ohne Schweden)
Umfang des gesetzli- chen Kündigungsschut- zes (2003, Index) ⁴	2,35	0,80	2,04
Gewerkschaftsdichte (2003, in %)	23,2	25,8	52,8
Abdeckungsgrad von Tarifabschlüssen (2003, in %)	68,0	53,3	80,3
Zentralisierungsgrad der Lohnfindung (1999, Index) ⁵	3,00	1,50	2,35
Steuer- und Abgabenkeil (2003) ⁶	45,3	34,5	54,4
Ausgaben für aktive Arbeitsmarktprogramme (2003/04, in % des BIP)	1,25	0,61	1,22
Lohnspreizung (2005) ⁷	1,70	1,94	1,54

Fünf „angelsächsische“ Volkswirtschaften (USA, Großbritannien, Irland, Australien und Kanada) sowie fünf Ökonomien vom „skandinavischen“ Typ: Norwegen, Schweden, Dänemark, Niederlande, Österreich. Die aktuellsten Werte zu den Institutionen stammen aus dem Jahr 2003, berücksichtigen also für Deutschland noch nicht die Auswirkungen der Hartz-Reformen. Ungewichtete Länderdurchschnitte. ¹ Standardisierte Quoten der OECD; Erwerbsquote: Anteil der 15-64-jährigen Erwerbspersonen an der Gesamtbevölkerung; Daten des OECD Employment Outlook 2007. ² Durchschnittliche Lohnersatzrate für verschiedene Einkommens- und Familiensituationen sowie unterschiedliche Dauer der Arbeitslosigkeit, vgl. A. Bassanini, R. Duval, a.a.O., S. 106 f. ³ Verhältnis der durchschnittlichen Lohnersatzrate in Fußnote 2 zur durchschnittlichen Lohnersatzrate im ersten Jahr der Arbeitslosigkeit, vgl. A. Bassanini, R. Duval, a.a.O., S. 107. Ohne Schweden. ⁴ Index, gleichgewichtet aus Indizes für Kündigungsschutz bei regulären und befristeten Arbeitsverhältnissen. ⁵ Werte der von D. Howell et al. fortgeführten Zeitreihe in S. Nickell et al., a.a.O. ⁶ Unter Berücksichtigung von Lohnsteuern, Sozialversicherungsabgaben sowie Konsumsteuern, auf VGR-Basis, vgl. A. Bassanini, R. Duval, a.a.O., S. 117 f. USA, Kanada, Australien: Daten für 2002. ⁷ Verhältnis der Einkommen im 5. und 1. Einkommensdezil (D5/D1-Ratio) nach OECD Earnings Distribution Database. Daten für Österreich: Eurostat: Structure of Earnings Survey, 2002.

Quellen: OECD, Eurostat, R. Howell et al., a.a.O., eigene Berechnungen.

ander vergleicht. In Tabelle 2 aufgelistet finden sich (basierend auf dem OECD-Datensatz von Bassanini und Duval) die beobachteten Werte für einschlägige Arbeitsmarktvariablen in Deutschland sowie Durchschnittswerte für zwei Gruppen von jeweils fünf Volkswirtschaften mit einer in der jüngeren Vergangenheit besonders günstigen Beschäftigungsentwicklung. Im Vergleich mit Deutschland weist die Gruppe der angelsächsisch geprägten Volkswirtschaften nach den gängigen Kriterien in der Tat die „flexibleren“ Arbeitsmärkte auf. Die zweite Gruppe, in der Ökonomien vom Typ „sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaat“ versammelt sind, hat dagegen in den meisten Fällen (mit Ausnahme des Kündigungsschutzes²⁷) „schlechtere“ Werte als Deutschland, was der günstigen Arbeitsmarktentwicklung dort jedoch offenbar keinen Abbruch tut. Mit der Interpretation empirischer Modellergebnisse wird es entsprechend schwierig. Bassanini und Duval etwa folgern aus ihren Schätzergebnissen mit Blick auf die robusteste ermittelte Variable (den Steuer- und Abgabenkeil): „On average, it is estimated that a 10 percentage point reduction in the tax wedge [...] would be associated with a drop in the unemployment rate by about 2.8 percentage points“. Allerdings liegt die Arbeitslosigkeit in der skandinavisch-kontinentalen Gruppe de facto trotz eines um 20-Prozentpunkte höheren Abgabenkeils laut der OECD selbst bereits niedriger als in der angelsächsischen Gruppe. Deutschland nimmt hier einen mittleren Platz ein.

Ähnliches gilt für die im „Employment Outlook“ der OECD ebenfalls noch für signifikant befundenen Variablen zur Messung der Großzügigkeit der Arbeitslosenunterstützung: Deutschland befand sich bereits 2003 im Mittelfeld und orientierte sich im Zuge der hier noch unberücksichtigten Hartz-Reformen klar in Richtung der angelsächsischen Ökonomien. Eine niedrigere Arbeitslosigkeit jedoch, darauf deuten die Ausprägungen der skandinavisch-kontinentalen Vergleichsgruppe hin, ist offenbar auch im Rahmen eines Regimes mit einer großzügigeren Arbeitslosenunterstützung durchaus möglich. Analoge Feststellungen lassen sich hinsichtlich der Rolle der Gewerkschaften (Vergleichsgruppe: gewichtiger als in Deutschland) oder des Ausmaßes der Lohnspreizung (Vergleichsgruppe: geringer als in Deutschland) treffen.

Offenkundig existiert demnach im internationalen Vergleich nicht nur ein beschäftigungspolitisch Erfolg versprechendes Konstrukt an Arbeitsmarktinstitutionen (das dezentrale, deregulierte angelsächsische Modell), sondern zumindest ein weiteres. Tatsächlich mehren sich auch in der Literatur mittlerweile Verwei-

²⁷ Noch ohne Berücksichtigung der Agenda-Reformen.

se auf Interdependenzen zwischen einzelnen Arbeitsmarktinstitutionen, die zur Folge haben, dass ein und dieselbe Reform in zwei Ländern mit ansonsten divergierenden Arbeitsmarktinstitutionen unterschiedliche Wirkungen zeitigen kann.²⁸ Entsprechend vorsichtig muss man mit Verallgemeinerungen von „Erfolgsgeschichten der Arbeitsmarktflexibilisierung“ im gerade aktuellen Beispielland der Wahl sein.

Verengung der beschäftigungspolitischen Debatte überwinden

In ihrer einflussreichen Jobs Study aus dem Jahr 1994, die den Fokus der Beschäftigungsdebatte klar auf institutionelle Arrangements an den Arbeitsmärkten verschob, musste sich die OECD zur Begründung des – zeitverzögerten – Zusammenhangs von Arbeitslosenunterstützung und Arbeitslosigkeit noch mit einer halsbrecherischen verbalen Korrelationsanalyse behelfen.

„In some countries, there have been major reforms in benefit entitlements which give some more specific idea of how long lags may be. In Canada, entitlements rose in 1972 and unemployment rose unusually in 1978 and more strongly around 1983. In Finland, entitlements rose in 1972 and unemployment rose sharply (in contrast to its Scandinavian neighbors) through to 1978; in Ireland, changes increasing entitlements occurred over 1971 to 1985, and its rise in unemployment was particularly large (as compared to other European countries) from 1980 to 1985. In Norway, major increases in entitlements occurred in 1975 and 1984 (although also before and after these dates), and unemployment rose exceptionally around 1989. Entitlements rose in Sweden in 1974 and in Switzerland in 1977, with major rises in unemployment in 1991 in both cases. These experiences suggest lags between rises in entitlements and later sharp rises in unemployment of 5-10 years for Canada, Ireland and Finland but perhaps 10 to 20 years in Norway, Sweden and Switzerland.“²⁹

Der englische Arbeitsmarktökonom Manning spot-tete über diese Form der „Beweisführung“, genauso leicht lasse sich ein Absatz schreiben, in dem Veränderungen der Arbeitslosigkeit mit den Ergebnissen beim alljährlichen „Eurovision Song Contest“ erklärt

würden.³⁰ Und doch war zum Ende der 90er Jahre der Glaube an die Verantwortung verkrusteter und unflexibler Arbeitsmärkte für die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in Europa in einem Maße gefestigt, das sich – wie gezeigt – auch aus der im Gefolge der Jobs Study versammelten empirischen Evidenz schwerlich begründen lässt.

In Deutschland hat diese Sichtweise, wonach das „Gespenst der Arbeitslosigkeit“ solange seine Heim-suchungen fortsetzen werde, wie nicht umfassende Reformen der Arbeitsmärkte vorangebracht würden,³¹ die beschäftigungspolitische Debatte besonders nachhaltig geprägt. Die Hartz-Reformen, von deren Umsetzung sich die letzte Bundesregierung anfangs noch eine glatte Halbierung der Arbeitslosigkeit erhoffte, gründeten unmittelbar auf der Annahme, die Beschäftigungsmisere hierzulande sei praktisch ausschließlich auf strukturelle Faktoren zurückzuführen. Heute, einige Jahre später, zeigt man sich bereits zufrieden mit der (ebenfalls nicht unumstrittenen) Feststellung, die Reformen hätten zumindest dazu beigetragen, dass im laufenden Aufschwung die Arbeitslosigkeit stärker als in vorangegangenen Zyklen gesunken sei.

Mehr, darauf deutet die in diesem Beitrag zusammengetragene länderübergreifende empirische Evidenz zum Zusammenhang von Arbeitsmarktinstitutionen und Arbeitslosigkeit hin, ist allerdings auch im besten Falle nicht zu erwarten. Kaum eine untersuchte „klassische“ Arbeitsmarktvariable erweist sich in der aktuellsten OECD-Studie noch als signifikant, wie auch in früheren Studien bei genauerem Hinsehen von robusten Ergebnissen kaum die Rede sein kann. Vor diesem Hintergrund ist die Wirtschaftspolitik gut beraten, sehr genau zu prüfen, welche Art von Arbeitsmarkt-reformen in welchem Kontext überhaupt mit hinreichender Gewissheit zu einem solchen Schub für die Beschäftigungsentwicklung führen dürften, dass sie die soziale und ökonomische Schlechterstellung zahlreicher Betroffener rechtfertigen, die auch nach den Reformen weiter ohne Arbeit bleiben werden. Dabei deutet – auch wenn das Bildungsniveau der Erwerbsbevölkerung kein expliziter Gegenstand dieses Übersichtsartikels ist – vieles darauf hin, dass die Gewährleistung flächendeckend hoher schulischer Bildungsniveaus und beruflicher Weiterbildungsmöglichkeiten im Vergleich zur Sanktionierung von Arbeitslosen die beschäftigungspolitisch wirksamere Waffe darstellt.

²⁸ Deutliche Hinweise hierfür finden sich bereits in der frühen Arbeit von S. Nickell (1997, vgl. Tabelle 1), und entsprechende Ergebnisse vermelden unter den hier behandelten neueren Studien auch Belot, van Ours (2004), S. Nickell et al. (2005) sowie zuletzt der OECD Employment Outlook 2006, Kapitel 6, der ausdrücklich festhält, dass auch eine hohe Regulierungsdichte mit niedriger Arbeitslosigkeit einhergehen kann.

²⁹ OECD: OECD Jobs Study, Paris, 1994, S. 178.

³⁰ A. Manning: Comment on B. Holmlund, 'Unemployment Insurance in Theory and Practice', in: Scandinavian Journal of Economics, 100(1), 1998, S. 144.

³¹ H. Siebert, a.a.O., S. 53.

Wenn die Vertreter der Wirtschaftspolitik zudem noch einer makroökonomischen Sicht der Bestimmungsgründe von Beschäftigung eine gewisse Bedeutung zumessen, in der die Arbeitsmarktentwicklung vornehmlich Reflex der jeweiligen Entwicklung an den Güter- und Finanzmärkten ist und nicht originär an den Arbeitsmärkten bestimmt wird, sollten sie sich darüber hinaus verstärkt um die Gewährleistung der makroökonomischen Bedingungen für anhaltende konjunkturelle Belebungen kümmern.³² Dies bedeutet neben einer wachstumsorientierten Geldpolitik sowie Maßnahmen antizyklischer Finanzpolitik auch eine adäquate makroökonomische Flankierung von unter Berücksichtigung des gesamten Institutionengefüges für sinnvoll befundener und gegebenenfalls durchgeführter Reformmaßnahmen an Arbeits- und Gütermärkten. Die Einschätzung, weitere „Flexibilisierungen“ des Arbeitsmarktes allein seien der Schlüssel zu mehr Beschäftigung in Deutschland, sollte hingegen endgültig ad acta gelegt werden.

Fazit

Die Ergebnisse sind ernüchternd und zeigen eine deutliche Diskrepanz zwischen den aus der Lehrbuchwelt abgeleiteten Wirkungsmechanismen und dem, was in den Daten tatsächlich zu finden ist. Das soll nicht heißen, dass man das System sozialer Sicherung und Arbeitsmarktinstitutionen nicht verändern darf, kann und in begründeten Fällen auch sollte. Es ist lediglich eine gehörige Portion Skepsis angebracht, wenn es darum geht, die derzeit noch sinkende Arbeitslosigkeit institutionellen Reformen mit der Begründung zuzuschreiben, die gesammelte internationale Erfahrung lege den Zusammenhang nahe und Deutschland habe eben lediglich – und bedauerlicherweise – die Nachzüglerrolle bei den Reformanstrengungen inne. Bei einem so komplexen und kaum anhand von ökonomischen Effizienzkriterien allein zu bewertenden gesellschaftlichen Konstrukt wie dem System der sozialen Sicherung müsste man erwarten, dass die Wirksamkeit propagierter Reformen bei der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit durch empirische Studien wesentlich besser belegt wäre.

³² So dürfte ein unbestrittener makroökonomischer Faktor der deutschen Wachstums- und Beschäftigungsmisere in den Jahren 2001-2005, der bis heute stagnierende private Konsum, maßgeblich auf die schwache Entwicklung der verfügbaren Einkommen (im Zuge der langjährigen Lohnzurückhaltung) sowie wachsende Einkommensunsicherheiten (im Zuge von Reformen der Sozialsysteme und der erheblichen Ausweitung prekärer Arbeitsverhältnisse) zurückzuführen sein. Vgl. hierzu etwa W. Carlin, D. Soskice, a.a.O.; sowie G. Tichy: Die ‚Neue Unsicherheit‘ als Ursache der europäischen Wachstumsschwäche, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 6(3), 2005, S. 385-407.