

Achim Truger, Eckhard Hein\*

## „Schlusslicht Deutschland“ – Resultat institutioneller Verkrustungen?

*In einer radikalen Deregulierung des Arbeitsmarktes und tiefen Einschnitten in das System der sozialen Sicherung wird zumeist die einzige Möglichkeit gesehen, Deutschland aus seiner wirtschaftlichen „Schlusslichtposition“ zu manövrieren. Welche ökonomischen Argumente stehen hinter diesen Vorschlägen? Sind sie tatsächlich so zwingend und unbezweifelbar, wie überall behauptet wird? Wo steht Deutschland im internationalen Vergleich der Arbeitsmarkt- und Sozialstaatsinstitutionen? Helfen radikale Struktur-reformen wirklich weiter? Welche makroökonomischen Ursachen hat die Krise?*

Deutschland leidet seit Mitte der 1990er Jahre unter einer in der deutschen Nachkriegsgeschichte bislang einzigartigen ökonomischen Leistungsschwäche, die nach dem Konjunktur einbruch 2001 in die gegenwärtig schon fast drei Jahre andauernde Stagnationsphase mündete. In der sich entwickelnden Debatte um das „Schlusslicht Deutschland“ waren die vermeintlichen Ursachen schnell ausgemacht: Verkrustete Arbeitsmärkte und leistungsfeindliche soziale Sicherungssysteme seien für die deutsche ökonomische Misere verantwortlich. Daher sei nur eine möglichst weitreichende Deregulierung des Arbeitsmarktes in Kombination mit möglichst einschneidenden „Reformen“ der sozialen Sicherungssysteme in der Lage, die Beschäftigungs- und Wachstumskrise zu beheben.

Auch die rot-grüne Bundesregierung hat sich mit der Agenda 2010 mittlerweile diesem Kurs verschrieben. Alternative makroökonomische Erklärungs- und Lösungsansätze werden dagegen diskreditiert und fast völlig aus der öffentlichen Diskussion verdrängt. Im Folgenden setzen wir uns mit den Deregulierungsargumenten auseinander und überprüfen, ob sie wirklich so zwingend und unbezweifelbar sind, wie ihre Dominanz in der wirtschaftspolitischen Debatte suggeriert.

### Die Argumente der Deregulierer

Die Notwendigkeit einer radikalen Deregulierung des Arbeitsmarktes und eines Rückbaus des Sozialstaats zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wird – falls nicht einfach als selbstverständlich vorausgesetzt –

ökonomisch üblicherweise wie folgt begründet<sup>1</sup>. Im Rahmen einer neoklassischen, arbeitsmarktzentrierten Gleichgewichts-Modellwelt wird Arbeitslosigkeit durch Marktunvollkommenheiten erklärt, die verhindern, dass sich auf dem Arbeitsmarkt ein markträumender Gleichgewichtsreallohnsatz herausbilden kann. Institutionen kollektiver Lohnbildung, gesetzliche und/oder tarifliche Regulierungen sowie das soziale Sicherungs- und das Steuersystem werden als Abweichungen vom reinen Markt und als Verursacher oder Verstärker von Arbeitslosigkeit angesehen.

- Erstens wird angenommen, dass kollektive, d.h. auf überbetrieblicher, regionaler/sectoraler oder sogar nationaler Ebene zentralisierte oder koordinierte Lohnverhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden aufgrund von Marktmacht („Tarifkartell“) zu überhöhten Löhnen und einer falschen Lohnstruktur führten.
- Zweitens wird behauptet, dass gesetzliche Regulierungen der Arbeitsverhältnisse höhere Arbeitskosten und damit eine geringere Arbeitsnachfrage und höhere Arbeitslosigkeit nach sich zögen. Im Mittelpunkt der Kritik steht hierzulande der Kündigungsschutz: Die mit ihm verbundenen höheren Entlassungs- und Anpassungskosten der Unternehmen hielten diese von Einstellungen ab.
- Drittens wird der Sozialstaat über die durch ihn garantierten Anspruchslöhne und -einkommen für die Entstehung von Arbeitslosigkeit verantwortlich

---

*Dr. Achim Truger, 33, ist Leiter des Referates „Steuer- und Finanzpolitik“ im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut in der Hans Böckler Stiftung; Dr. Eckhard Hein, 39, ist dort Leiter des Referates „Konjunkturforschung und allgemeine Wirtschaftspolitik“.*

\* Wir danken Dean Baker, Andrew Glyn, David Howell und John Schmitt für die großzügige Überlassung ihres Datensatzes aus D. Baker et al.: Labor Market Institutions and Unemployment: A Critical Assessment of the Cross-Country Evidence, CEPA Working Paper 2002-17, Center for Economic Policy Analysis, New School University, New York 2002, sehr herzlich.

<sup>1</sup> Vgl. zum Folgenden exemplarisch H. Siebert: Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 11, 1997, S. 37-54.

## STRUKTURREFORMEN

**Tabelle 1**  
**Indikatoren für Arbeitsmarktinstitutionen und Sozialstaat: Deutschland im internationalen Vergleich**  
(1960-1999)<sup>1</sup>

Zeitraum	Kündigungsschutz <sup>2</sup>	Lohnersatzleistungsquote <sup>3</sup>	Dauer der Lohnersatzleistungen <sup>4</sup>	Gewerkschaftsdichte <sup>5</sup>	Koordinierungsgrad der Lohnverhandlungen <sup>6</sup>	Steuer- und Abgabenkeil <sup>7</sup>
Indikatorwerte für Deutschland <sup>8</sup>						
1960-64	0,45	42,7	0,57	33,8	2,5	42,9
1965-69	0,80	41,9	0,57	32,4	2,5	42,8
1970-74	1,54	39,7	0,58	32,5	2,5	46,7
1975-79	1,65	39,6	0,62	35,1	2,5	48,3
1980-84	1,65	38,8	0,62	34,9	2,5	49,7
1985-89	1,63	37,8	0,60	33,4	2,5	50,5
1990-94	1,50	37,4	0,61	31,0	2,5	52,2
1995-99	1,30	36,3	0,60	27,4	2,5	53,9
Indikatorwerte für Deutschland minus Durchschnittswerte für 20 OECD-Länder <sup>9</sup> (in Klammern: Platzierung Deutschlands nach dem Grad der „Beschäftigungsfreundlichkeit“)						
1960-64 <sup>10</sup>	-0,34 (7)	17,1 (18)	0,22 (13)	-4,9 (7)	0,29 (11)	6,3 (13) <sup>11</sup>
1965-69 <sup>10</sup>	-0,05 (10)	13,0 (16)	0,22 (13)	-6,7 (6)	0,29 (11)	1,7 (10) <sup>12</sup>
1970-74 <sup>10</sup>	0,55 (15)	7,0 (13)	0,19 (14)	-8,9 (8)	0,26 (11)	1,5 (10) <sup>12</sup>
1975-79	0,53 (16)	-0,1 (12)	0,21 (14)	-10,4 (6)	0,20 (12)	3,2 (12)
1980-84	0,50 (16)	-5,0 (10)	0,18 (12)	-10,5 (7)	0,37 (14)	1,8 (11)
1985-89	0,48 (16)	-8,9 (8)	0,15 (13)	-8,9 (7)	0,49 (15)	-0,3 (12)
1990-94	0,41 (16)	-10,1 (8)	0,12 (14)	-9,7 (7)	0,49 (16)	0,2 (11) <sup>13</sup>
1995-99	0,34 (14)	-11,1 (8)	0,09 (13)	-12,0 (8)	0,58 (15)	1,8 (11) <sup>13</sup>

<sup>1</sup> Eine genaue Definition mit Dokumentation der Herkunft der Daten findet sich in S. Nickel et al., a.a.O., S. 21 ff. und D. Baker et al., a.a.O., S. 62 ff. <sup>2</sup> Index der Stärke des Kündigungsschutzes (0-2): 0 = gering, 2 = hoch. <sup>3</sup> Lohnersatzleistungsanspruch vor Steuern als Prozentsatz des vorherigen Erwerbseinkommens vor Steuern. Durchschnittswerte für zwei Einkommensniveaus (100% und 67% des Durchschnittseinkommens) und drei Familientypen (Single, Familie mit Alleinverdiener, Familie mit zwei Verdienern), basierend auf OECD-Daten. <sup>4</sup> Index für die Dauer des Lohnersatzleistungs-Anspruchs. Gewichtetes arithmetisches Mittel aus den Lohnersatzleistungsquoten nach 2 bis 5 Jahren im Verhältnis zur Lohnersatzleistungsquote des ersten Jahres (siehe <sup>3</sup>), basierend auf OECD-Daten. <sup>5</sup> Index für die Gewerkschaftsdichte: Prozentsatz der erwerbstätigen Gewerkschaftsmitglieder an den gesamten Erwerbstätigen. <sup>6</sup> Index für den Koordinierungsgrad der Lohnverhandlungen (1-3): 1 = gering, 3 = hoch, basierend auf OECD-Daten. <sup>7</sup> Durchschnittliche Gesamtsteuerbelastung des Faktors Arbeit (Sozialversicherungsbeiträge, Einkommensteuer und Verbrauchsteuern). <sup>8</sup> Werte für West-Deutschland außer bei der Dauer der Lohnersatzleistungen. <sup>9</sup> Australien, Österreich, Belgien, Kanada, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Irland, Italien, Japan, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden, Schweiz, Großbritannien, USA. <sup>10</sup> ohne Portugal. <sup>11</sup> ohne Portugal, Neuseeland und Norwegen. <sup>12</sup> ohne Portugal und Neuseeland. <sup>13</sup> ohne Australien und Neuseeland.

Quelle: D. Baker et al.: Labor Market Institutions and Unemployment: A Critical Assessment of the Cross-Country Evidence, CEPA Working Paper 2002-17, Center for Economic Policy Analysis, New School University, New York, 2002; S. Nickel et al.: The Beveridge Curve, Unemployment and Wages in the OECD from the 1960s to the 1990s, Centre for Economic Performance, Discussion Paper 502 (Version Mai 2002), London School of Economics and Political Science, London 2002; eigene Berechnungen.

gemacht. Durch die Bereitstellung von Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe würden die Anreize für Arbeitslose, einen neuen Arbeitsplatz zu suchen und anzunehmen, gesenkt, was die Sucharbeitslosigkeit erhöhe. Darüber hinaus führe die damit einhergehende verminderte Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt in Kombination mit der „Sozialisierung“ des Arbeitslosigkeitsrisikos dazu, dass die Gewerkschaften die Arbeitslosigkeit weniger in ihr tarifpolitisches Kalkül einbezögen, was über höhere Lohnforderungen wiederum zu höherer Arbeitslosigkeit beitrage.

- Viertens schließlich werden die Steuern und Abgaben, die zur Finanzierung des Sozialstaates, insbesondere in Form der Einkommensteuer, der

Sozialversicherungsbeiträge (Lohnnebenkosten) und der Verbrauchsteuern, erhoben werden und den Faktor Arbeit belasten, der so genannte Steuer- und Abgabenkeil, als Ursache von Arbeitslosigkeit ausgemacht. Dieser Keil mindere die realen Nettolöhne und damit die individuellen Leistungsanreize und führe dadurch zu geringerer Lohnmoderation von Seiten der Arbeitnehmer und Gewerkschaften, was wiederum Arbeitslosigkeit mit sich bringe.

### Ruf nach radikaler Deregulierung

Aus der referierten Sicht gibt es nur eine Konsequenz: Je weniger tarifliche, gesetzliche und sozialpolitische Regulierungen und Abweichungen vom vollkommenen Arbeitsmarkt es gibt, umso geringer

**Tabelle 2**  
**„Gesamt-Rigiditäts-Index“ 1995/99 und seine**  
**Veränderung von 1980/84 bis 1995/99**  
 (Platzierung nach dem Grad der „Beschäftigungsfreundlichkeit“)

Land	Gesamt-Index <sup>1</sup>	Veränderung des Gesamtindex
Australien	42 (7)	-9 (4)
Österreich	51 (11)	-7 (5)
Belgien	54 (15)	-11 (3)
Kanada	30 (2)	0 (14)
Dänemark	63 (20)	-3 (10)
Finnland	63 (19)	8 (17)
Frankreich	47 (9)	-2 (12)
Deutschland	52 (12)	-4 (9)
Irland	53 (13)	9 (19)
Italien	54 (14)	12 (20)
Japan	37 (5)	-1 (13)
Niederlande	57 (18)	0 (15)
Neuseeland	38 (6)	-14 (1)
Norwegen	57 (16)	-6 (6)
Portugal	51 (10)	9 (18)
Spanien	46 (8)	-6 (7)
Schweden	57 (17)	-12 (2)
Schweiz	32 (3)	1 (16)
Großbritan.	32 (4)	-5 (8)
USA	18 (1)	-2 (11)

<sup>1</sup> Arithmetisches Mittel der jeweils auf 100 normierten sechs Teil-Indikatoren für Arbeitsmarkt und Sozialstaat aus Tabelle 1.

Quelle: D. Baker et al.: Labor Market Institutions and Unemployment: A Critical Assessment of the Cross-Country Evidence, CEPA Working Paper 2002-17, Center for Economic Policy Analysis, New School University, New York 2002; eigene Berechnungen.

wird die Arbeitslosigkeit ausfallen. Daher muss der Arbeitsmarkt möglichst radikal dereguliert werden, und tiefe Einschnitte in die sozialen Sicherungssysteme sind notwendig.

Die Rufer nach radikaler Deregulierung in Wissenschaft, Medien und Politik müssen offenbar überzeugende und unbezweifelbare Beweise für diese Zusammenhänge haben, denn sonst könnten sie nicht mit solcher Vehemenz auftreten und die Alternativlosigkeit ihrer Vorschläge behaupten. Die empirische Evidenz für die Zusammenhänge müsste also überwältigend und unmittelbar einsichtig sein. Konkret angewendet auf die deutsche „Schlusslichtposition“ seit Mitte der 1990er Jahre müssten dafür zwei Bedingungen erfüllt sein: Erstens müssten der deutsche Arbeitsmarkt und die deutschen Sozialsysteme im internationalen Vergleich weit überdurchschnittlich „verkrustet“ sein. Dabei müssten die „institutionellen Hemmnisse“ für Beschäftigung im Zeitablauf, vor allem in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre, deutlich zugenommen haben. Zweitens müsste sich im internationalen Vergleich empirisch ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der „Rigidität“ der Arbeitsmarktinstitutionen und der Arbeitslosigkeit nachweisen lassen.

### Deutschland: „Schlusslicht“ bei den Arbeitsmarktinstitutionen?

Schneidet Deutschland im internationalen Vergleich der beschäftigungsrelevanten Institutionen wirklich so schlecht ab, dass damit das Abrutschen in die „Schlusslichtposition“ zu erklären wäre? Zur Beantwortung dieser Frage braucht man geeignete Indikatoren, die die Institutionen im internationalen Vergleich und im Zeitverlauf abbilden. Aus der Menge der in der Literatur anzutreffenden Indikatoren haben wir uns für den Indikatorenatz von Baker et al.<sup>2</sup> entschieden. Erstens ist dieser mit Daten für 20 OECD Staaten in 5-Jahres-Zeiträumen von 1960 bis 1999 der vollständigste und aktuellste. Zweitens handelt es sich um eine aktualisierte Fassung des Datensatzes von Nickell et al.<sup>3</sup>, die innerhalb der makroökonomischen Arbeitsmarktforschung zu den angesehensten Forschern gehören. Drittens ergeben Sensitivitätsanalysen mit anderen Indikatorenätzen keine bedeutsamen Unterschiede in den wesentlichen Entwicklungslinien.

Tabelle 1 gibt die deutschen Werte für sechs zentrale institutionelle Indikatoren (Kündigungsschutz<sup>4</sup>, Lohnersatzleistungsquote, Dauer der Lohnersatzleistungen, Gewerkschaftsdichte, Koordinierungsgrad der Lohnverhandlungen und Steuer- und Abgabenkeil) absolut und im Vergleich mit dem Durchschnitt von 20 OECD-Ländern sowie die Platzierung Deutschlands nach dem Grad der vermuteten „Beschäftigungsfreundlichkeit“ an.

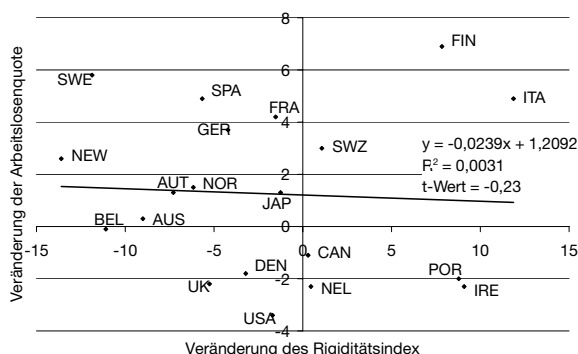
Es ist offensichtlich, dass die absolute und relative Entwicklung der Indikatoren für Deutschland nicht zur deutschen Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung passt und in klarem Widerspruch zur Argumentation der radikalen Deregulierer steht: In absoluter Betrachtung ist lediglich ein Indikator „beschäftigungsunfreundlicher“ geworden: Der Steuer- und Abgabenkeil hat seit den 1960er Jahren stetig zugenommen und sich in den 1990er Jahren noch einmal deutlich vergrößert. Zwei der Indikatoren (Koordinierungsgrad der Lohnverhandlungen und Dauer der Lohnersatzleistungen) sind jedoch seit mindestens Mitte der 1970er Jahre im Wesentlichen konstant geblieben. Drei der Indikatoren haben sich sogar „beschäftigungsfreundlich“ entwickelt: Kündigungsschutz, Lohnersatzleis-

<sup>2</sup> Vgl. D. Baker et al., a.a.O.

<sup>3</sup> Vgl. S. Nickell et al.: The Beveridge Curve, Unemployment and Wages in the OECD from the 1960s to the 1990s, Centre for Economic Performance, Discussion Paper 502 (Version May 2002), London School of Economics and Political Science, London 2002.

<sup>4</sup> Hierbei ist nicht nur der Kündigungsschutz im engeren Sinne gemeint, sondern auch die Regulierung von befristeter Beschäftigung und Leiharbeit.

**Veränderung der Arbeitslosenquote und des Gesamtindex für Arbeitsmarktinstitutionen und Sozialstaat 1980/84 bis 1995/99**  
(Werte in Prozentpunkten für 20 OECD-Länder)



Quelle: D. Baker et al. (2002): Labor Market Institutions and Unemployment: A Critical Assessment of the Cross-Country Evidence, CEPA Working Paper 2002-17, Center for Economic Policy Analysis, New School University, New York; eigene Berechnungen.

tungsquote und Gewerkschaftsdichte sind schon seit Mitte der 1970er Jahre rückläufig und haben sich in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre noch einmal deutlich vermindert.

Im internationalen Vergleich nehmen die empirischen Widersprüche zu den Behauptungen der Deregulierer noch zu: Deutschland liegt 1995-99 im Vergleich der 20 betrachteten OECD-Länder mit Plätzen zwischen 8 und 15 eher im (unteren) Mittelfeld, aber keineswegs auf den letzten Plätzen. Die deutschen Werte sind 1995-99 immerhin in zwei Fällen „besser“ als der Durchschnitt (Lohnersatzleistungsquote, Gewerkschaftsdichte). Seit den 1980er Jahren sind kaum nennenswerte Veränderungen in der deutschen Platzierung festzustellen. Bei der Lohnersatzleistungsquote hat Deutschland sich kontinuierlich „verbessert“ und beim Kündigungsschutz in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre sogar zwei Plätze gutgemacht.

Verdichtet man die sechs einzelnen Indikatoren zu einem Gesamtindex für die „Rigidität“ von Arbeitsmarkt und Sozialstaat (siehe Tabelle 2), so liegt Deutschland in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre auch hier mit einem Wert von 52 und Rang 12 klar im Mittelfeld. Das Gleiche gilt für die Veränderung des Gesamtindex im Zeitraum von 1980 bis 1999, in dem der deutsche „Rigiditäts-Index“ um vier Punkte abnahm – Deutschland lag damit im internationalen Vergleich sogar auf Platz 9. Dies ist umso bemerkenswerter, als einige Länder, die in der deutschen Debatte gern als Modellfälle für beschäftigungspolitisch erfolgreiche Reformen angeführt werden, etwa Dänemark, die Niederlande und Irland, sowohl hinsichtlich des

Gesamtindikators als auch seiner Veränderung weit aus „schlechter“ als Deutschland abschneiden.

**„Rigide“ Arbeitsmarktinstitutionen = höhere Arbeitslosigkeit?**

Gibt es daher überhaupt einen Zusammenhang zwischen „rigideren“ beschäftigungspolitisch relevanten Institutionen und der Arbeitslosigkeit? Betrachtet man als erste Annäherung einfache Korrelogramme, in denen für die erfassten OECD-Staaten jeweils die einzelnen Institutionen-Indikatoren aus Tabelle 1 und die standardisierten Arbeitslosenquoten von 1980 bis 1999 in 5-Jahreszeiträumen eingetragen werden<sup>5</sup>, so ist ein positiver Zusammenhang zwischen „Beschäftigungsfeindlichkeit“ der Institutionen und Arbeitslosigkeit nicht zu entdecken. Die Datenpunkte streuen außerordentlich stark und die Regressionsgeraden erklären nur einen verschwindend geringen Anteil an der Gesamtvarianz. Die Steigungen sind insignifikant und annähernd null; teilweise sind sie sogar negativ, d.h. „beschäftigungsfeindlichere“ Institutionen sind mit geringerer Arbeitslosigkeit verbunden<sup>6</sup>.

Auch zwischen der Veränderung des „Gesamt-Rigiditätsindex“ und der Veränderung der Arbeitslosenquote von der ersten Hälfte der 1980er Jahre bis zur zweiten Hälfte der 1990er Jahre ergibt sich kein positiver Zusammenhang. Wie die Abbildung zeigt, hat die Regressionsgerade eine insignifikant negative Steigung. Obwohl Deutschland und etwa Dänemark annähernd den gleichen „Reformumfang“ realisiert haben, stieg die deutsche Arbeitslosenquote um fast 4 Prozentpunkte, während die dänische um etwa 2 Prozentpunkte zurückging; die Niederlande, Portugal und Irland konnten trotz institutioneller „Verschlechterung“ die Arbeitslosenquote ebenfalls um 2 Prozentpunkte verringern.

**Ökonometrische Evidenz**

Nachdem das oben stehende Resultat bereits erhebliche Zweifel an der These aufkommen lässt, ein Abbau der hohen deutschen Arbeitslosigkeit sei nur durch radikale strukturelle Reformen möglich, soll nun der Frage nachgegangen werden, ob nicht komplexere ökonometrische Studien mittels multipler Regres-

<sup>5</sup> Der Zeitraum wurde gewählt, weil sich die hohe und persistente Arbeitslosigkeit in einem Teil der betrachteten Länder erst seit den 1980er Jahren herausbildete und erst etwa zum gleichen Zeitpunkt mit „strukturellen“ Reformen in einigen Ländern begonnen wurde. An den Ergebnissen ändert sich jedoch nichts Wesentliches, wenn man den Gesamtzeitraum von 1960 bis 1999 betrachtet.

<sup>6</sup> Vgl. für die 20 betrachteten OECD-Staaten D. Baker et al., a.a.O., S.14 ff., und für die darunter befindlichen 13 EU-Staaten E. Hein, B. Mülhaupt, A. Truger: WSI-Standortbericht 2003: Standort Deutschland – reif für radikale Reformen?, in: WSI Mitteilungen, 6/2003, 56. Jg., S. 331-343.

sionen den Deregulierungsforderungen eine solidere empirische Basis verleihen können. Seit der grundlegenden Arbeit von Layard/Nickell/Jackman<sup>7</sup> sind auf diesem Gebiet eine Reihe von Studien erschienen<sup>8</sup>. In diesen Arbeiten werden in der Regel genau die sechs schon angeführten institutionellen Variablen im Rahmen von gepoolten („cross-country“) Regressionen daraufhin untersucht, ob sie einen statistisch signifikanten Einfluss auf die Höhe der Arbeitslosigkeit in OECD-Ländern ausüben. Zusätzlich werden gelegentlich das Ausmaß der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Deckungsgrad von Lohnverhandlungsergebnissen als erklärende Variablen berücksichtigt. Die Untersuchungszeiträume erstrecken sich maximal auf die Zeit von Anfang der 1960er Jahre bis Mitte der 1990er Jahre, in einigen Arbeiten wird aber auch nur der Zeitraum von Mitte der 1980er Jahre bis Mitte der 1990er Jahre abgedeckt.

Die Resultate der Arbeiten sind durchaus gemischt und wenig eindeutig: Nur der Steuer- und Abgabenkeil sowie die Zahlungsdauer von Lohnersatzleistungen haben in allen Studien, in denen sie als bestimmende Variablen auftauchen, einen signifikant positiven Einfluss auf die Arbeitslosigkeit. Das Ausmaß der Kündigungsschutzgesetzgebung hat in der Mehrzahl der Arbeiten einen positiven Einfluss und auch die Lohnersatzleistungsquote weist in der überwiegenden Zahl der Studien einen signifikant positiven Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit auf. Für einige Länder ist jedoch die Kausalität unklar: Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass hohe Lohnersatzleistungen auch die Antwort der Politik auf dauerhaft hohe Arbeitslosigkeit darstellen. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad sowie der Deckungsgrad von Tarifverhandlungsergebnissen haben in kaum einer Arbeit einen signifikanten Einfluss auf die Höhe der Arbeitslosigkeit.

<sup>7</sup> Vgl. R. Layard, S. Nickell, R. Jackman: Unemployment. Macroeconomic performance and the labour market, Oxford 1991.

<sup>8</sup> D. Baker et al., a.a.O., geben einen guten Überblick über ökonomische Studien jüngerer Datums. Sie diskutieren folgende Arbeiten: M. Belot, J.C. van Ours: Unemployment and Labor Market Institutions: An Empirical Analysis, OSA-Working paper WP2001-10, Institute for Labour Studies, Tilburg University 2001; G.M. Bertola, F.D. Blau, L.M. Kahn: Comparative Analysis of Labor Market Outcomes: Lessons for the United States from International Long-Run Evidence, in: A.O. Krueger, R. Solow (Hrsg.): The Roaring Nineties: Can Full Employment be Sustained?, New York 2002, S. 159-218; O. Blanchard, J. Wolfers: The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: the Aggregate Evidence, in: The Economic Journal, Vol. 110, 2000, S. C1-C33; J. Elmeskov, J.P. Martin, S. Scarpetta: Key Lessons for Labor Market Reforms: Evidence from OECD Countries' Experience, in: Swedish Economic Policy Review, Vol. 5, 1998, S. 205-252; S. Nickell: Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 11, 1997, S. 55-74; und S. Nickell et al.: The Beveridge Curve..., a.a.O.

<sup>9</sup> Vgl. D. Baker et al., a.a.O.

In allen von Baker et al.<sup>9</sup> diskutierten Studien beeinflusst der Koordinationsgrad der Lohnverhandlungen jedoch die Höhe der Arbeitslosenquote ausgeprägt und signifikant negativ. Die Hälfte der untersuchten Arbeiten zeigt daneben einen signifikant negativen Einfluss der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Gerade diese Ergebnisse bleiben in der wirtschaftspolitischen Diskussion über den Zusammenhang von Arbeitsmarktinstitutionen und Beschäftigung häufig unberücksichtigt. Ebenfalls unbeachtet bleibt die Tatsache, dass makroökonomische Schocks eine erhebliche Rolle für die Erklärung der Arbeitslosigkeit spielen und dass in einigen Arbeiten zudem länder- oder zeitspezifische Einflussfaktoren von großer Bedeutung sind.

### Mehrdeutigkeit der Resultate

Der Eindruck, dass ökonometrische Studien keine einfachen und universell gültigen Zusammenhänge zwischen Arbeitsmarktinstitutionen und Arbeitslosigkeit im Sinne der Deregulierungsbefürworter bestätigen, wird auch durch die jüngste Untersuchung des Internationalen Währungsfonds für ein Panel von 20 OECD-Ländern im Zeitraum von 1960 bis 1998 unterstrichen<sup>10</sup>. Demnach haben zwar einige institutionelle Regelungen die erwarteten signifikant positiven Effekte auf die Arbeitslosigkeit (Kündigungsschutz, gewerkschaftlicher Organisationsgrad, Lohnersatzleistungsquote, Steuer- und Abgabenkeil). Der Koordinationsgrad der Lohnverhandlungen weist jedoch wiederum einen signifikant negativen Einfluss auf.

Darüber hinaus wird die Arbeitslosigkeit auch in einem hohen Maße durch ihren eigenen Entwicklungspfad (Persistenz) und durch makroökonomische Institutionen und Variablen erklärt: Der Grad der Zentralbank-Unabhängigkeit zeigt demnach einen signifikant positiven Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit, der jedoch durch die Koordination von Lohnverhandlungen gemindert werden kann. Und eine Erhöhung der Realzinssätze steigert die Arbeitslosigkeit genauso wie eine Verlangsamung des Produktivitätswachstum.

Nachdem man bei genauerer Durchsicht der neueren ökonometrischen Arbeiten also bereits feststellen muss, dass Arbeitsmarktinstitutionen und Regelungen der sozialen Sicherungssysteme bestenfalls einen Teil der Arbeitslosigkeit erklären können, zeigen Baker et al.<sup>11</sup> darüber hinaus, dass bereits kleinere Variationen der Beobachtungszeiträume sowie der in den Arbeiten herangezogenen Indizes für die Arbeitsmarktinstitutionen

<sup>10</sup> International Monetary Fund: World Economic Outlook, Growth and Institutions, April, Washington 2003. Die Untersuchung basiert auf aktualisierten Daten aus S. Nickell et al.: The Beveridge Curve ..., a.a.O.

<sup>11</sup> Vgl. D. Baker et al., a.a.O.

nen die Vorzeichen der Zusammenhänge dramatisch verändern können. Dies wird anhand einer leichten Verkürzung des Untersuchungszeitraums in der einflussreichen Arbeit von Nickell<sup>12</sup> um zwei Jahre und der Berücksichtigung von Änderungen in der Spezifikation der institutionellen Determinanten in späteren Arbeiten desselben Autors<sup>13</sup> demonstriert.

Wiesen in der ursprünglichen Arbeit noch sieben der acht untersuchten Indikatoren der Arbeitsmarktinstitutionen und der sozialen Sicherungssysteme einen signifikanten Zusammenhang mit der Höhe der Arbeitslosigkeit auf und hatten überwiegend das von den Deregulierungsbefürwortern erwartete Vorzeichen<sup>14</sup>, so ist nach der Variation des Untersuchungszeitraums und der Neuspezifikation keine Determinante mehr statistisch signifikant und drei haben nun ein theoretisch nicht erwartetes Vorzeichen: Die Kündigungsschutzgesetzgebung, der gewerkschaftliche Organisationsgrad und der Steuer- und Abgabenkeil haben nun einen negativen Einfluss auf die Arbeitslosenquote!

### Keine signifikanten Zusammenhänge

Die Mehrdeutigkeit der ökonometrischen Resultate wird zuletzt durch Regressionen von Baker et al.<sup>15</sup> unterstrichen, die den bereits oben erwähnten und auch von uns verwendeten Datensatz für 20 OECD-Länder im Zeitraum von 1960 bis 1999 heranziehen. Die Kündigungsschutz-Gesetzgebung weist demnach keinen signifikanten Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit auf. Die Quote und die Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen haben einen signifikanten Einfluss, allerdings jeweils mit einem unerwarteten Vorzeichen: Eine höhere Quote der Lohnersatzleistungen geht genauso mit geringerer Arbeitslosigkeit einher wie eine längere Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen.

Beide Aussagen gelten jedoch nicht mehr, wenn die Interaktion der Variablen berücksichtigt wird: Eine Kombination aus hoher Lohnersatzquote und langer Leistungsbezugsdauer hat einen positiven Effekt auf die Höhe der Arbeitslosigkeit. Der Koordinationsgrad der Lohnverhandlungen hat einen ausgeprägten und signifikant negativen Effekt auf die Arbeitslosigkeit, der jedoch dann etwas relativiert wird, wenn er mit

einem hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad einhergeht. Der Steuer- und Abgabenkeil hat keinen Einfluss auf die Arbeitslosigkeit. Die Dummies für die einzelnen 5-Jahres-Perioden sind signifikant und auch die länderspezifischen Effekte sind bedeutend. Zudem hat die makroökonomische Situation, repräsentiert durch die Inflationsrate, einen signifikant inversen Einfluss auf die Arbeitslosenquote. Für den gesamten Untersuchungszeitraum findet sich also keine Bestätigung für die von den Arbeitsmarkt-Deregulierern behaupteten Zusammenhänge zwischen Arbeitsmarktinstitutionen bzw. sozialen Sicherungssystemen und Arbeitslosigkeit<sup>16</sup>.

Fasst man zusammen, so liefern neuere ökonometrische Arbeiten keine eindeutigen Ergebnisse zum Zusammenhang von Arbeitsmarktinstitutionen bzw. sozialen Sicherungssystemen und Arbeitslosigkeit. Ein erheblicher Teil der zwischen den Ländern und im Zeitverlauf vorherrschenden Differenzen in der Arbeitsmarktpformance lässt sich nicht auf die Strukturmerkmale des Arbeitsmarktes zurückführen, sondern wird vielmehr durch andere länderspezifische Faktoren sowie durch makroökonomische Variablen bestimmt. Wenn Arbeitsmarktinstitutionen und Regelungen der sozialen Sicherungssysteme Einflüsse auf die Arbeitslosigkeit haben, so sind die Vorzeichen dieser Einflüsse nicht sonderlich robust.

### Neuere arbeitsmarkttheoretische Argumente

Die wenig eindeutigen empirischen Resultate zu den Effekten von Arbeitsmarktinstitutionen und sozialen Sicherungssystemen auf die Arbeitslosigkeit überraschen nicht, wenn man anstatt des Modells eines vollständigen neoklassischen Arbeitsmarktes die Modelle der neueren Arbeitsmarkttheorie als theoretische Referenz heranzieht<sup>17</sup>. Geht man realistischerweise davon aus, dass der Arbeitsmarkt ein unvollständiger Markt ist, der durch Informationsasymmetrien zwischen Arbeitsanbietern und -nachfragern, durch un-

<sup>12</sup> Vgl. S. Nickell: Unemployment and Labour Market Rigidities ..., a.a.O.

<sup>13</sup> Vgl. S. Nickell et al., a.a.O.

<sup>14</sup> Nur die Kündigungsschutzgesetzgebung hat nach S. Nickell, a.a.O. keinen statistisch signifikanten Einfluss auf die Arbeitslosenquote. Auch der ebenda ermittelte signifikant negative Zusammenhang von Koordinationsgrad der Lohnverhandlungen und Arbeitslosenquote passt nicht in das Konzept der Deregulierungs-Befürworter.

<sup>15</sup> Vgl. D. Baker et al. a.a.O.

<sup>16</sup> Dieses gilt auch, wenn man den Untersuchungszeitraum in zwei Subperioden aufspaltet. Lediglich in der ersten Periode allgemein steigender Arbeitslosigkeit, die von Anfang der 1960er bis Mitte der 1980er Jahre reicht, hat der Steuer- und Abgabenkeil einen signifikant positiven Einfluss auf die Höhe der Arbeitslosigkeit. In der zweiten Phase von Anfang der 1980er bis Ende der 1990er Jahre ist ein solcher Effekt nicht mehr nachweisbar. Auch der sich wechselseitig verstärkende positive Effekt von Höhe und Zahlungsdauer von Lohnersatzleistungen auf die Arbeitslosigkeit nimmt nun ab. Der negative Einfluss der Lohnverhandlungskoordination steigt jedoch und auch die Kündigungsschutz-Gesetzgebung hat nun einen signifikant negativen Effekt!

<sup>17</sup> Siehe hierzu etwa W. Sesselmeier, G. Blauermeier: Arbeitsmarkttheorien. Ein Überblick, Heidelberg 1990, S. 37 ff.; B. Snowdon, H. Vane, P. Wynarczyk: A Modern Guide to Macroeconomics, Cheltenham 1994, S. 292 ff.; und J.E. Stiglitz: Demokratische Entwicklungen als Früchte der Arbeit (-erbewegung), in: Wirtschaft und Gesellschaft, 28. Jg., 2002, S. 9 ff.

vollständige, in die Zukunft reichende Kontrakte und damit durch aktive Preissetzung von Anbietern und Nachfragern gekennzeichnet ist, so kommt man selbst bei einer partiellen Betrachtung des Arbeitsmarktes nicht unbedingt zu eindeutigen wirtschaftspolitischen Empfehlungen<sup>18</sup>.

So erhöht der Kündigungsschutz zwar die Arbeitskosten für die Unternehmen und führt – im Vergleich zu einer Situation ohne Kündigungsschutz – zu einer zurückhaltenden Einstellungspraxis<sup>19</sup>. Berücksichtigen Gewerkschaften jedoch die durch den Kündigungsschutz gegebene Einkommensstabilität in Gestalt moderater Lohnforderungen, so werden die Kosten des Kündigungsschutzes quasi auf die Lohnsätze überwälzt. Da ein funktionsfähiger Kündigungsschutz gleichzeitig zu einer geringeren Beschäftigten-Fluktuation führt, ist zudem von einem besseren „matching“ von Arbeitsplätzen und Beschäftigten sowie geringeren Einstellungs-, Einarbeitungs- und Trainingskosten auszugehen. Langfristige Bindungen zwischen Unternehmen und Beschäftigten erhöhen zusätzlich die Bereitschaft zu betriebsspezifischen Humankapitalinvestitionen, wodurch Produktivitätswachstum und Verteilungsspielraum erhöht werden<sup>20</sup>.

Der Nettoeffekt der Kündigungsschutzgesetzgebung auf die gleichgewichtige Arbeitslosenquote, die NAIRU (Non-Accelerating-Inflation-Rate-of-Unemployment), bleibt damit theoretisch unklar. Allerdings ist davon auszugehen, dass die Dämpfung der Fluktuation der Arbeitslosigkeit zu einer geringeren Kurzarbeitslosigkeit aber zu einer tendenziell höheren Langzeitarbeitslosigkeit führt. Durch Kündigungsschutzgesetzgebung wird daher nicht die Höhe, sondern lediglich die Struktur der Arbeitslosigkeit beeinflusst, wie mittlerweile allgemein als empirisch gesichert akzeptiert ist<sup>21</sup>.

### Vorteile koordinierter Lohnverhandlungen

Die Höhe und die Zahlungsdauer von Lohnersatzleistungen hat in der neueren Arbeitsmarkttheorie für

sich genommen einen positiven Effekt auf den Lohn- druck, direkt über die Festlegung eines Minimumlohns und indirekt über die bei geringerer Suchintensität der Arbeitslosen reduzierte Anbieterkonkurrenz auf dem Arbeitsmarkt. Wird die Gewährung von Lohnersatzleistungen jedoch mit einer aktiven Arbeitsmarkt- politik kombiniert, die Qualifikation und Mobilität der Arbeitssuchenden verbessert, so steigt die Anbieter- konkurrenz und der Lohndruck wird gemindert<sup>22</sup>. Län- gere Suchphasen auf unvollständigen Arbeitsmärkten verbessern zudem die „matching“-Qualität von Be- schäftigten und Arbeitsplätzen und damit die Beschäf- tigungsstabilität, wodurch sich wiederum positive Effekte auf betriebsspezifische Humankapitalakkumu- lation, Produktivitätswachstum, Verteilungsspielraum und Beschäftigung ergeben<sup>23</sup>. Der Gesamteffekt der Höhe und der Zahlungsdauer von Lohnersatzleistun- gen auf das Niveau der Arbeitslosigkeit ist theoretisch daher wiederum unbestimmt<sup>24</sup>.

Ein steigender gewerkschaftlicher Organisations- grad und ein höherer Deckungsgrad der Lohnverhand- lungsergebnisse erhöht zwar den allgemeinen Lohn- druck und damit die NAIRU. Allerdings ermöglicht ein hoher gesamtwirtschaftlicher Koordinationsgrad der Lohnverhandlungen, die makroökonomischen Effekte übermäßiger Lohnerhöhungen in die Lohnforderungen einzubeziehen, wodurch die NAIRU wiederum redu- ziert wird<sup>25</sup>. Bei unkoordinierten Lohnverhandlungen besteht hingegen die Gefahr, dass makroökonomische Auswirkungen von Lohnsteigerungen unberücksichtigt bleiben und zugunsten relativer Verbesserungen in den jeweiligen Branchen zurücktreten, die dann bei geringer Arbeitslosigkeit aggregiert inflationstreibend und beschäftigungssenkend wirken können. Dass ko- ordinierte Lohnverhandlungssysteme einen positiven Einfluss auf die Beschäftigung haben, ist mittlerweile nicht nur theoretischer sondern auch empirischer Konsens. So findet die umfassende Studie der OECD<sup>26</sup> „(...) some tendency for more centralised/co-ordinated bargaining systems to have lower unemployment and higher employment rates compared with other, less centralised/co-ordinated systems“<sup>27</sup>.

<sup>18</sup> Eine solche Partialanalyse des Arbeitsmarktes liefert aus makroökonomischer Perspektive natürlich keine hinreichende Erklärung für die Höhe der Arbeitslosigkeit. Vgl. hierzu E. Hein: Die NAIRU – eine post-keynesianische Interpretation, WSI-Diskussionspapier Nr. 113, Düsseldorf 2003.

<sup>19</sup> Vgl. J. Jerger: Wie wirkt der Kündigungsschutz?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 83. Jg. (2003), Heft 4, S. 215-219.

<sup>20</sup> Vgl. R. Schettkat: Institutions and the Economic Fitness Landscape: What Impact Do Welfare State Institutions Have on Economic Performance?, IZA Discussion Paper Nr. 696, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn 2003.

<sup>21</sup> Siehe hierzu S. Nickell, a.a.O.; S. Nickell, R. Layard: Labor Market Institutions and Economic Performance, in: O. Ashenfelter, D. Card (Hrsg.): Handbook of Labor Economics, Vol. 3, 1999, S. 3029-3084; OECD: Employment Outlook 1999, Paris.

<sup>22</sup> Vgl. S. Nickell, a.a.O.

<sup>23</sup> Vgl. R. Schettkat, a.a.O.

<sup>24</sup> Werden durch Lohnersatzleistungen ermöglichte, lange Arbeitslosigkeits- und Suchphasen von den Unternehmen als Indikatoren für die geringe Leistungsfähigkeit des Arbeitsanbieters interpretiert, so ergibt sich jedoch wieder ein Struktureffekt zulasten der Langzeitarbeitslosigkeit.

<sup>25</sup> Vgl. S. Nickell, a.a.O.

<sup>26</sup> OECD: Economic Performance and the Structure of Collective Bargaining, in: Employment Outlook, Juli 1997, Paris, S. 63-92.

Die Erhöhung des Steuer- und Abgabenkeils zwischen Produzenten- und Konsumentenlohn hat nur dann einen negativen Einfluss auf die Arbeitsnachfrage der Unternehmen und darüber auf die gleichgewichtige Beschäftigung, wenn er mit einer Erhöhung der gewerkschaftlichen Lohnforderungen einhergeht<sup>28</sup>. Verzichten die Gewerkschaften auf kompensatorische Lohnforderungen, so bleibt die NAIRU konstant. Auch die implizit vorausgesetzten Wirkungen von höheren Steuern und Abgaben auf das individuelle Arbeitsangebot sind aufgrund gegenläufiger Substitutions- und Einkommenseffekte der Besteuerung theoretisch nicht eindeutig. Empirisch fallen die Wirkungen von Steuern und Sozialtransfers auf das Arbeitsangebot zudem eher mäßig aus<sup>29</sup>.

### Radikale Strukturreformen nicht begründbar

Insgesamt muss man daher feststellen: Obwohl ein radikaler Umbau der Arbeitsmarktstrukturen und der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland mittlerweile als Königsweg zu mehr Wachstum und Beschäftigung deklariert wird, fehlen bislang die erforderlichen eindeutigen empirischen und theoretischen Belege, dass zu rigide Arbeitsmärkte und zu üppige soziale Sicherungssysteme die Ursachen für die deutsche Arbeitslosigkeit darstellen. Gleichzeitig lässt sich die fast vollständige Vernachlässigung oder Verharmlosung makroökonomischer Faktoren bei der Erklärung der deutschen Misere nicht rechtfertigen:

- Erstens haben sich die Arbeitsmarktinstitutionen und sozialen Sicherungssysteme in Deutschland in der Vergangenheit – auch im internationalen Vergleich – keineswegs in die von den Deregulierungs-Befürwortern behauptete „beschäftigungsfeindliche“ Richtung bewegt.
- Zweitens lassen sich nach Auswertung umfangreicher international vergleichender empirischer Untersuchungen keine eindeutigen Zusammenhänge zwischen den Arbeitsmarkt rigiditäten bzw. der Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme und der Arbeitslosigkeit ermitteln. Hinsichtlich zweier zentraler institutioneller „Verkrustungen“, dem Kündigungsschutz und dem Koordinierungsgrad der Lohnverhandlungen geht ein breiter empirischer Konsens eher von neutralen bzw. sogar positiven Wirkungen auf die Höhe der Beschäftigung aus.

- Drittens spielen in den meisten der ausgewerteten Studien makroökonomische Faktoren (Realzinsen, Inflationsraten, Grad der Zentralbankunabhängigkeit) eine wichtige Rolle.
- Viertens finden sich auch in der neueren Mainstream-Arbeitsmarkttheorie, die den Arbeitsmarkt nicht als perfekten sondern als einen durch asymmetrische Informationen und unvollständige Verträge gekennzeichneten Markt begreift, keine eindeutigen Argumente, die radikale Strukturreformen begründen könnten.

### Makroökonomische Ursachen ernst nehmen

Wenn man es mit der Behebung der Wachstums- und Beschäftigungskrise in Deutschland tatsächlich ernst meint, wird man an einer makroökonomischen Ursachenanalyse nicht vorbei kommen<sup>30</sup>. Demnach kann das Zurückbleiben der deutschen Performance hinter dem Durchschnitt der Europäischen Währungsunion (EWU) seit Mitte der 1990er Jahre im Wesentlichen auf drei Faktoren zurückgeführt werden:

1. Durch die Herstellung der EWU mit einheitlichen Nominalzinsen hat Deutschland als ehemaliges regionales Leitwährungsland den hiermit verbundenen Zinsvorsprung verloren. Wegen der gegenüber dem EWU-Durchschnitt geringeren Inflationsrate sind Konsumenten und Investoren in Deutschland seit 1999 vielmehr mit höheren Realzinssätzen als die anderen EWU-Länder konfrontiert.
2. Die durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt erzwungene Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wurde in Deutschland stärker als in den anderen EWU-Ländern durch eine Einschränkung der öffentlichen Investitionen betrieben, wodurch die Quote der öffentlichen Investitionen in Deutschland mittlerweile deutlich unter den EWU-Durchschnitt gefallen ist.
3. Der deutschen Tarifpolitik gelang es seit Mitte der 1990er Jahre weniger als in den anderen Ländern, den neutralen Verteilungsspielraum auszuschöpfen, wodurch die Lohnquote in Deutschland stärker zurückging als in den anderen EWU-Ländern.

Die Entwicklungen in den Bereichen der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik wirkten sich daher absolut und relativ zum EWU-Durchschnitt stark dämpfend auf die effektive Nachfrage, das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung in Deutschland aus. Solange diese makroökonomischen Ursachen der deutschen Krise nicht angegangen werden, ist nicht mit mehr Wachstum und Beschäftigung zu rechnen.

<sup>30</sup> Vgl. hierzu ausführlicher A. Truger, E. Hein: Schlusslicht Deutschland: Makroökonomische Ursachen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 82. Jg. (2002), Heft 7, S. 402-410.

<sup>27</sup> Ebenda, S. 64.

<sup>28</sup> Vgl. S. Nickell, a.a.O.

<sup>29</sup> Vgl. A.B. Atkinson: The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State, Cambridge/Mass. 1999; und A.B. Atkinson, G.V. Mogensen (Hrsg.): Welfare and Work Incentives. A North European Perspective, Oxford 1993.