

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 219

Beschäftigungsentwicklung und Arbeitsmarktpolitik

Von

Ansgar Belke, Norbert Berthold,
Friedrich Buttler, Hans-Jürgen Ewers, Wim Kösters,
Heinz Markmann, Egon Matzner

Herausgegeben von

Erhard Kantzenbach und Otto G. Mayer



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 219

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 219

Beschäftigungsentwicklung und Arbeitsmarktpolitik



Duncker & Humblot · Berlin

Beschäftigungsentwicklung und Arbeitsmarktpolitik

Von

**Ansgar Belke, Norbert Berthold,
Friedrich Buttler, Hans-Jürgen Ewers, Wim Kösters,
Heinz Markmann, Egon Matzner**

Herausgegeben von

Erhard Kantzenbach und Otto G. Mayer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Beschäftigungsentwicklung und Arbeitsmarktpolitik / von
Ansgar Belke . . . Hrsg. von Erhard Kantzenbach und Otto G.
Mayer. – Berlin : Duncker und Humblot, 1992
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften ; N. F., Bd. 219)
ISBN 3-428-07578-1
NE: Belke, Ansgar; Kantzenbach, Erhard [Hrsg.]; Gesellschaft für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .

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

© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin 21

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-07578-1

Vorwort

Der vorliegende Band enthält die Referate, die auf der Sitzung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Verein für Socialpolitik) am 18. und 19. März 1992 zum Generalthema „Beschäftigungsentwicklung und Arbeitsmarktpolitik“ vorgelesen und diskutiert worden sind.

Hamburg, im Mai 1992

Die Herausgeber

Inhaltsverzeichnis

Arbeitslosigkeit in Westeuropa – Ein Hysteresis-Phänomen? Von <i>Wim Kösters</i> und <i>Ansgar Belke</i> , Bochum	9
Arbeitslosigkeit in Europa – Ein schwer lösbares Rätsel? Von <i>Norbert Berthold</i> , Würzburg	51
Zwei aktuelle Arbeitsmarktprobleme Von <i>Friedrich Buttlar</i> , Nürnberg	89
Beschäftigung und Ordnungspolitik: Eine dynamische Sichtweise Von <i>Egon Matzner</i> , Berlin/Wien	119
Von den Grenzen der Tarifautonomie und der staatlichen Regulierung des Arbeitsmarktes. Bemerkungen zu den Vorschlägen der Deregulierungskommission und der Kritik an diesen Vorschlägen Von <i>Hans-Jürgen Ewers</i> , Münster	131
Deregulierung schafft keine Arbeitsplätze Von <i>Heinz Markmann</i> , Heidelberg	143

Arbeitslosigkeit in Westeuropa – Ein Hysteresis-Phänomen?

Von Wim Kösters und Ansgar Belke, Bochum

... *semper aliquid haeret*
(aus einem alten Sprichwort)

I. Problemstellung

Mitte der 70er und Anfang der 80er Jahre stieg die Arbeitslosigkeit in Westeuropa¹ an, um danach für längere Zeit nahezu unverändert auf dem einmal erreichten Niveau zu verharren. So vermochte selbst der ab 1983 einsetzende lange Aufschwung² bis heute dieses Bild nicht grundlegend zu ändern: trotz des seit Ende der 80er Jahre zu verzeichnenden Rückgangs der Arbeitslosigkeit blieb ihr Niveau überall in Westeuropa deutlich höher als noch Anfang der 70er Jahre.³ Die in einigen Ländern schon eingetretene und in anderen befürchtete Rezession birgt die Gefahr eines erneuten Anstiegs der Arbeitslosigkeit – nunmehr aber von einem ungleich höheren Sockel aus. Seit dem vergangenen Jahr nehmen in allen westeuropäischen Volkswirtschaften (bisher mit Ausnahme Westdeutschlands) die Arbeitslosenzahlen wieder zu.⁴

Würden nun die gleichen asymmetrischen Reaktionsmuster am Arbeitsmarkt gelten, die die Vertreter des Hysteresis-Ansatzes für die 70er und 80er Jahre glauben nachweisen zu können, dürfte durch die Erhöhung der tatsächlichen Arbeitslosigkeit die natürliche Unterbeschäftigungsrate (Sockelarbeitslosigkeit) nochmals steigen. Wenn Angebots- und Nachfrageschocks nicht nur zu vorübergehenden Veränderungen der Arbeitslosigkeit führen, sondern nach ihrem Verschwinden ein dauerhaft höheres Unterbeschäftigungsniveau

¹ Die Ausführungen in diesem Referat beziehen sich auf die Industrieländer Westeuropas mit relativ hoher Arbeitslosigkeit, also Deutschland (alte Bundesländer), Frankreich, Großbritannien, Italien, Irland, Niederlande, Portugal, Spanien, Belgien und Dänemark. Vgl. OECD (1989), S. 27.

² Für die alten Bundesländer ist 1992 das 9. Aufschwungsjahr.

³ Siehe hierzu die Schaubilder in Anhang 1.

⁴ „Im europäischen Durchschnitt lag die Arbeitslosenquote im Herbst 1991 mit knapp 9 v.H. trotz der milden konjunkturellen Flaute nur wenig unter dem Höchststand von 10½ v.H. Mitte der 80er Jahre.“ Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (1991), S. 13.

zurücklassen, wirft dies eine Reihe wichtiger Fragen hinsichtlich Lageanalyse und Therapie auf. Im Referat soll hauptsächlich auf die Diagnoseproblematik eingegangen werden.

Im nächsten Kapitel (II.) werden daher zunächst die wichtigsten Entwicklungen an den westeuropäischen Arbeitsmärkten in den 70er und 80er Jahren beschrieben sowie die Hauptdefizite gängiger keynesianischer und neoklassischer Ansätze bei deren Erklärung aufgezeigt. Danach (III.) werden der Hysteresis Ansatz und seine wesentlichen Implikationen dargestellt. Im IV. Kapitel wird dann eine Übersicht über die in der Literatur zu findenden Erklärungsansätze für Hysteresis-Arbeitslosigkeit gegeben, um abschließend unter V. die empirische Evidenz für diesen Ansatz in Westeuropa zu diskutieren.

II. Wichtige Charakteristika der Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Westeuropa und Erklärungsdefizite gängiger theoretischer Ansätze

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Westeuropa in den 70er und 80er Jahren weist sowohl gegenüber früheren Perioden als auch im internationalen Vergleich Besonderheiten auf. Die Arbeitslosenquote stieg bei sinkendem Kapazitätsauslastungsgrad stark an und verharrte danach – anders als in den 50er und 60er Jahren – trotz wieder zunehmendem Kapazitätsauslastungsgrad auf hohem Niveau. Die Okun-Kurve (Abb. 1) hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten in Westeuropa mithin deutlich nach oben verschoben.

Während sich die Arbeitslosigkeit in den USA nach dem sprunghaften Anstieg 1974/75 und 1981/82 in den Folgejahren in etwa wieder auf das Ausgangsniveau zurückbildete, war letzteres in Westeuropa nicht zu beobachten. Vielmehr deutet hier vieles darauf hin, daß Angebots- und Nachfrageschocks nicht nur vorübergehende, sondern dauerhafte Erhöhungen der Arbeitslosigkeit zur Folge hatten. So stieg das durchschnittliche Niveau der Unterbeschäftigung in Westeuropa über die drei letzten Konjunkturzyklen an (Abb. 2).

Als angebots- und nachfrageseitige Schocks, die zum Anstieg der Arbeitslosigkeit in Westeuropa geführt haben, sind vor allem folgende zu nennen. Zunächst ist auf die enormen Erhöhungen der realen Lohnkosten Anfang der 70er Jahre hinzuweisen⁵, durch die eine Lohnlücke entstand, d.h. ein Reallohniveau, das im Vergleich zur physischen Grenzproduktivität der Arbeit bei Vollbeschäftigung zu hoch war.⁶ Mit den beiden Ölpreisschocks änderte

⁵ Vgl. Abb. 2. *Paqué* (1989a), S. 11 spricht in diesem Zusammenhang von einer „wage revolution“.

⁶ Zur Berechnung von Lohnlücken und ihrer Problematik vgl. OECD (1989), S. 24 und S. 33f., *Paqué* (1989a), *Bruno/Sachs* (1985), S. 178 - 183 und *Klodt* (1986), S. 480 - 486.

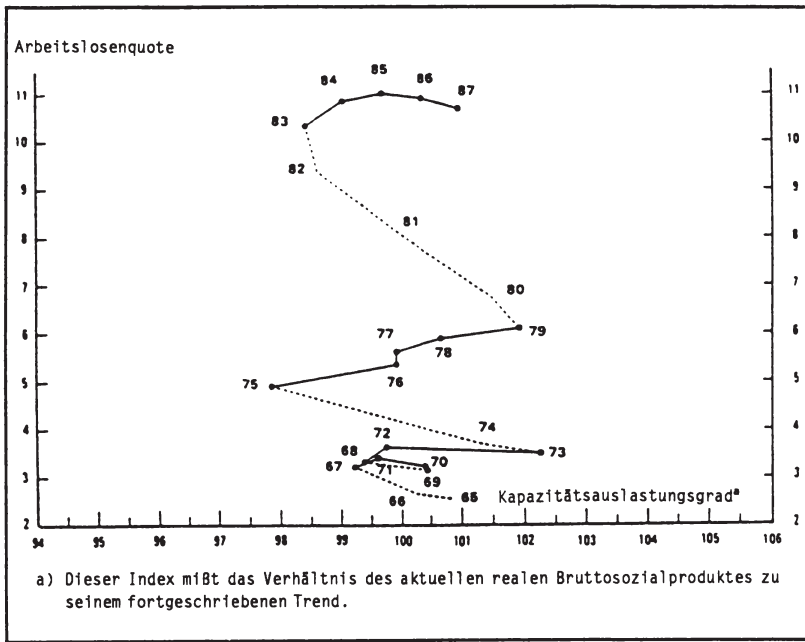


Abb. 1: Arbeitslosenquoten und Kapazitätsauslastungsgrade in den europäischen OECD-Ländern 1965 - 87 in %

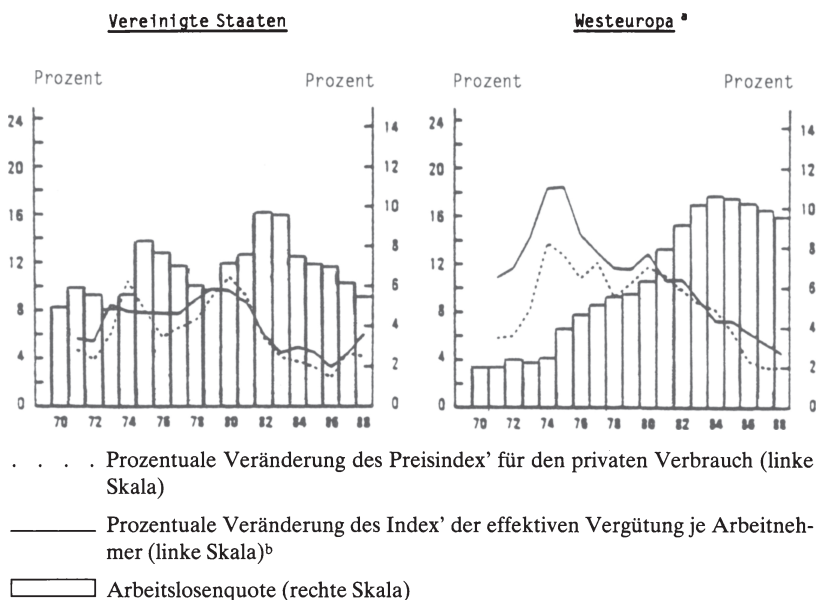
Quelle: OECD (1989), S. 41. Da uns eine genaue Erläuterung des von der OECD benutzten Verfahrens zur Berechnung des Kapazitätsauslastungsgrades nicht zur Verfügung stand, war eine Aktualisierung der Abb. leider nicht möglich.

sich der relative Preis für einen weiteren wichtigen Produktionsfaktor ebenfalls drastisch und es wurde binnenwirtschaftliche Nachfrage verdrängt.⁷ Sowohl in den USA als auch in Westeuropa lösten diese Schocks eine Erhöhung der Arbeitslosigkeit aus. Während die Unterbeschäftigung in den USA aber schon bald auf ihr normales Niveau zurückkehrte, zeigte sich in Westeuropa in beiden Fällen eine Persistenz, die auf Strukturbrüche in der Zeitreihe der Arbeitslosigkeit hindeutet.

Da die Lohn- und Energiepreisschocks einen Teil des bestehenden Kapitalstocks entwerteten und darüber hinaus Anreize für Rationalisierungsinvestitionen⁸ boten, verlangsamte sich das Wachstum des Produktionspotentials in

⁷ Wegen des ab 1980 steigenden Dollarkurses traf der zweite Ölpreisschock Westeuropa härter als der erste, der mit sinkenden Dollarkursen einherging.

⁸ Anders ausgedrückt: die Schocks bewirkten ein capital deepening und kein capital widening. Vgl. hierzu OECD (1989), S. 36 - 41.



a) Es handelt sich hier um einen arithmetischen Durchschnitt der in Fußnote 1 dieses Artikels genannten Länder.

b) Dieser Index umfaßt Lohn- und Lohnnebenkosten, die dem Arbeitgeber je Arbeitnehmer entstehen. Dazu zählen neben den Nominallöhnen insbesondere betriebliche Sozialleistungen.

Abb. 2: Löhne, Preise und Arbeitslosigkeit in ausgewählten OECD-Ländern 1970 - 1988 in %

Quelle: OECD (1989), S. 25.

Westeuropa. Unter solchen Bedingungen sind hohe Kapazitätsauslastungsgrade rascher wieder erreichbar und hat eine expansive Geld- und Fiskalpolitik schneller als sonst inflationäre Wirkungen, wie sich Ende der 70er Jahre zeigte.⁹ Die restriktive Geldpolitik und die Bemühungen um eine Konsolidierung öffentlicher Haushalte zu Beginn der 80er Jahre waren Reaktionen der wirtschaftspolitischen Akteure in Westeuropa auf die veränderten Umstände.¹⁰

Als sich diese Nachfrage- und Angebotsschocks in den 80er Jahren umkehrten, wurde die zuvor schon angesprochene Persistenz und Reaktionsasymmetrie bei der Entwicklung der Arbeitslosigkeit offenbar: Trotz höherer Kapazi-

⁹ Vgl. Paqué (1989), S. 15.

¹⁰ Vgl. Blanchard/Summers (1986), S. 22; OECD (1989), S. 24 - 26; Bruno/Sachs (1985), S. 158 - 161 und Paqué (1989b), S. 2f.

tätsauslastungsgrade, beschleunigten Wachstums, sinkender Lohnlücken, steigender Kapitalrentabilität sowie ab 1985/86 wieder fallender Ölpreise und Dollarkurse änderte sich am Niveau der Arbeitslosigkeit in Westeuropa bis Ende der 80er Jahre relativ wenig.¹¹

Weiterhin war für Westeuropa zu beobachten, daß von der auf hohem Niveau verharrenden Arbeitslosigkeit kein starker Druck auf die Inflationsrate ausging. Dies könnte auf einen Anstieg der natürlichen Arbeitslosenquote und ihres empirischen Pendanten NAIRU¹² hindeuten, ohne daß sich die sonst für ihre Entwicklung angeführten strukturellen Bestimmungsfaktoren geändert hätten.¹³ Dauerhaft höhere Arbeitslosenquoten wären dann mit weitgehend konstanten Inflationsraten vereinbar.

Ferner ist festzustellen, daß nur in Phasen starker Zunahme der Arbeitslosigkeit (1974/75 und 1981/82) eine moderate Lohnentwicklung stattfindet, sich der Lohndruck mit zunehmender Kapazitätsauslastung danach (1976 - 80, ab 1983) aber wieder erhöht.¹⁴ In Westeuropa spricht daher einiges dafür, daß nicht das Niveau der Arbeitslosigkeit, sondern seine Veränderungsrate die Reallohnentwicklung bestimmt.¹⁵

Dies dürfte auch mit der in fast allen westeuropäischen Ländern zu beobachtenden Tatsache zusammenhängen, daß mit hoher Arbeitslosigkeit ein steigender Anteil der Langzeitarbeitslosen einhergeht.¹⁶ Wegen der aus verschiedenen Gründen deutlich schlechteren Vermittlungschancen von Langzeitarbeitslosen geht von ihnen ein vergleichsweise geringer und im Zeitablauf schwindender Druck auf die Löhne aus.¹⁷

Die zuvor beschriebenen stilisierten Fakten der Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Westeuropa in den letzten beiden Jahrzehnten lassen sich nun offensichtlich durch gängige keynesianische (nachfrageseitige) und neoklassische (angebotsseitige) Ansätze nur schwerlich vollständig abdecken.¹⁸ Denn durch

¹¹ Vgl. *Landmann* (1989), S. 59 und *Adams* (1988), S. 395 f.

¹² Die Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment bezeichnet die mit konstanten Inflationsraten kompatible Arbeitslosenquote.

¹³ Vgl. hierzu *Nickell* (1987), S. 103, *Coe* (1985), S. 96 f., *ders.* (1988), S. 284 - 286, *Blanchard/Summers* (1986), S. 22 - 27, *Sachs* (1986), S. 4 - 10, *Layard* (1986), S. 29 - 65, *Franz* (1987), S. 110 - 114, OECD (1986), S. 30 und *Sachs/Wyplosz* (1986), S. 287.

¹⁴ Vgl. *Paqué* (1989), S. 15, OECD (1988a), S. 91, dieselbe (1989), S. 43 - 46 und *Graafland* (1988), S. 508 - 510.

¹⁵ *Paqué* (1989a), S. 39 - 42 und *Nickell* (1987), S. 103.

¹⁶ Als langzeitarbeitslos gelten Arbeitslose, die länger als ein Jahr ohne Beschäftigung sind. Für das empirische Meßkonzept für die Bundesrepublik Deutschland vgl. *Werner* (1987).

¹⁷ Vgl. hierzu OECD (1987), S. 179 f., *Nickell* (1987), S. 112 und *Coe* (1988), S. 291.

¹⁸ Während bekanntlich bei einer eher keynesianischen Begründung für den Anstieg der Arbeitslosigkeit in Westeuropa die restriktive Fiskal- und Geldpolitik und die Exi-

die aufgezeigten Nachfrage- und Angebotsschocks können mit ihnen allenfalls Erklärungen für den *Anstieg*, nicht aber für die *Fortdauer* der Arbeitslosigkeit selbst nach Wegfall dieser Schocks geliefert werden. In den gängigen Modellen werden mithin eher einzelne Facetten des Gesamtphänomens erfaßt, nicht jedoch die Persistenz der Arbeitslosigkeit und die anderen wichtigen empirischen Charakteristika. Der Hysteresis-Ansatz erhebt nun den Anspruch, den asymmetrischen Verlauf der Arbeitslosenquote, den mangelnden Druck, der von der auf hohem Niveau stagnierenden Arbeitslosigkeit auf Preise und Löhne ausgeht, sowie den Implikationen des steigenden Anteils der Langzeitarbeitslosen für den Lohnbildungsprozeß gleichzeitig Rechnung zu tragen.

III. Der Hysteresis-Ansatz und seine wesentlichen Implikationen

Der Begriff Hysteresis (aus dem Griechischen: bleibend, zurückbleibend) wurde zuerst zur Beschreibung eines physikalischen Phänomens verwendet.¹⁹

Die Darstellung von Hysteresis in ökonomischen Modellen erfolgt ganz überwiegend in Analogie zur Hysteresis in der Elektrotechnik, was zwar anschaulich, aber auch nicht unproblematisch ist, worauf später noch einzugehen sein wird.

So läßt sich anhand der sogenannten Hysteresis-Schleife²⁰ (Abb. 3) zeigen, daß ausgehend von A bei Erhöhung der Feldstärke eine magnetische Induktion eines zuvor unmagnetisierten Eisenstäbchens eintritt, die dem Kurvenzug AB folgt. Diese Entwicklung ist wegen hysteretischer Effekte nicht reproduzierbar. Wird nämlich die magnetisierende Feldstärke auf Null zurückgenommen, ergibt sich eine Bewegung von B nach C, so daß gegenüber dem Ausgangszustand eine positive magnetische Induktionsdifferenz zurückbleibt, die sogenannte Remanenz AC. Erst durch Umpolung des Stroms und Änderung der Richtung der Feldstärke wird in D der ursprüngliche, unmagnetisierte Zustand des Stäbchens wieder erreicht. Hierzu ist aber eine negative Feld-

stanz von Nachfragerlücken die Hauptrolle spielen, werden in einer eher neoklassischen Argumentation institutionelle Rigiditäten, Faktorpreisbewegungen und Strukturwandel betont. Für die keynesianische Position vgl. z. B. *Bean/Layard/Nickell* (1986), *Blinder* (1988), *Bruno* (1986), *Gordon* (1988), *Layard* (1986), *Solow* (1986). Für die neoklassische vgl. z. B. *Bruno/Sachs* (1985), *Burda* (1988), *Giersch* (1985), *Sachs* (1986), *Schatz/Scheide/Trapp* (1988).

¹⁹ Der englische Physiker J. A. Ewing benutzte 1881 den Begriff als erster zur Beschreibung der Abhängigkeit elektromagnetischer Charakteristika bestimmter Metalle von der angelegten Feldstärke. Vgl. *Cross/Allan* (1988), S. 28 und *Franz* (1989), S. 77.

²⁰ Vgl. *Gobrecht* (1971), S. 207 - 216, *Cross/Allan* (1988), S. 28f., *Cross* (1987), S. 82 und *Franz* (1989), S. 77f. Die folgende Darstellung erfolgt in starker Anlehnung an *Belke/Kösters* (1990), S. 278.

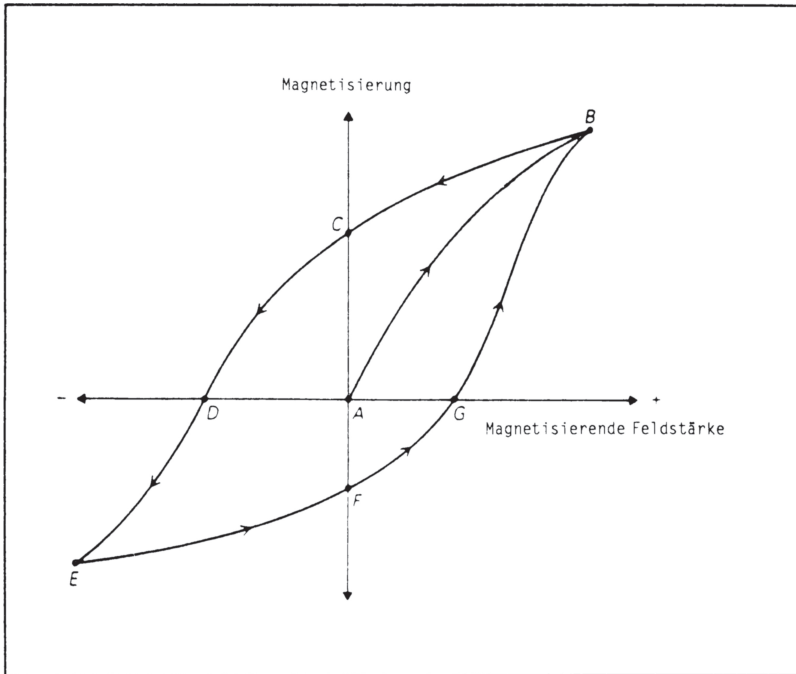


Abb. 3: Die Hysteresisschleife

Quelle: Cross/Allan (1988), S. 29.

stärke von AD, die Koerzitivkraft, erforderlich. Somit wird deutlich, daß bei Vorliegen von Hysteresis *Gleichgewichtswerte* in dynamischen Systemen (wie z.B. C in Abb. 3) *zeitpfadabhängig* sind.²¹

Die Analogie zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Westeuropa während der 80er Jahre läßt sich nun folgendermaßen aufzeigen.²² Wenn in Abb. 3 auf der Ordinate die Arbeitslosigkeit und auf der Abszisse ein Maß für Angebots- und Nachfrageschocks abgetragen werden, würde der Kurvenzug AB nunmehr den Anstieg der Arbeitslosigkeit Anfang der 80er Jahre infolge von Ölpreisschock, zunehmender Lohn- und Nachfragerücke etc. beschreiben. Die Bewegung von B nach C würde illustrieren, daß selbst bei völligem Weg-

²¹ Vgl. hierzu z.B. Buiter (1988), S. 328 und Giavazzi/Wyplosz (1985), S. 353.

²² Der Hysteresis Ansatz ist auch in anderen Bereichen der Ökonomie angewendet worden. Für den Außenhandel vgl. z.B. Baldwin (1990) und Göcke (1992).

fall der Schocks durch wieder (auf ihr Ursprungsniveau) sinkende Ölpreise, Nachfragerücken etc. in C eine höhere Arbeitslosigkeit verbleibt als in der Ausgangslage A. Unter diesen Umständen würden A und C zeitpfadabhängige Gleichgewichte darstellen, die nur unter Rückgriff auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der Vergangenheit adäquat zu erklären wären.²³

Allgemeiner formuliert hängt der Gleichgewichtswert eines dynamischen Systems dann nicht nur von den Gleichgewichtswerten der exogenen Variablen ab, sondern zusätzlich von den Ausgangswerten der Zustandsvariablen *und* den Werten der exogenen Variablen, die diese auf dem Zeitpfad zum Gleichgewicht hin annehmen.²⁴

Hysteresis am Arbeitsmarkt ergibt sich also dann, wenn die natürliche Rate der Unterbeschäftigung nicht nur von den üblicherweise in der Literatur genannten friktionellen und strukturellen Determinanten abhängt, sondern zusätzlich von den tatsächlichen Arbeitslosenquoten vergangener Perioden. Zudem müssen letztere z. B. bei Schätzungen der Phillipskurve einen Regressionskoeffizienten von eins aufweisen. Nur in diesem Fall existiert keine *eindeutige* Lösung für die natürliche Rate, da die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der Vergangenheit auf ganz unterschiedlichen Zeitpfaden erfolgen kann. Bei einem Wert des Koeffizienten zwischen Null und eins wird hingegen in der Literatur nicht von Hysteresis, sondern von Persistenz gesprochen.²⁵

Die Unterstellung von Hysteresis in makroökonomischen Modellen bedeutet somit, daß nach dem Auftreten von Schocks Output und Beschäftigung nicht zu stabilen Gleichgewichtswerten bzw. -trends zurückkehren.²⁶ Konjunkturelle Schwankungen sind dann nicht mehr als temporäre Abweichungen von einem (gleichgewichtigen) langfristigen Wachstumstrend anzusehen, sondern vielmehr als dauerhafte Veränderungen des makroökonomischen Gleichgewichts selbst. Damit wird von der Vorstellung abgegangen, die in vielen keynesianischen und neoklassischen Modellen noch dominiert, daß eine Volkswirtschaft nur *ein* Gleichgewicht habe, nämlich die natürliche Rate des Outputs und der Beschäftigung.

Die Annahme von Hysteresis impliziert demgegenüber die Existenz einer Vielzahl von makroökonomischen Gleichgewichten (*multiple equilibria*). Auf den Arbeitsmarkt bezogen bedeutet dies, daß eine für einige Zeit anhaltende Erhöhung der Arbeitslosigkeit über die natürliche Rate hinaus nicht zu einer

²³ „Hysteresis effects on unemployment are ‘those which come after’ the removal or reversal of the impulses which initially give rise to a change in unemployment: the implication is that once the impulses disappear unemployment will tend to persist in the form acquired during the operation of the impulses.“ *Cross/Hutchinson* (1988), S. 3. Vgl. auch *Cross* (1987), S. 87, *Cross/Allan* (1988), S. 26.

²⁴ Vgl. z. B. *Franz* (1989), S. 77.

²⁵ Vgl. hierzu ebenda (1989), S. 78 - 80.

²⁶ *Blanchard/Summers* (1988), S. 184 sprechen daher von „fragile equilibria“.

von M. Friedman u. a. unterstellten dezelerierenden Inflationsrate führen würde. Vielmehr käme es dann z. B. infolge von Kapitalstockanpassungen, Veränderungen der Zusammensetzung des Arbeitskräftepotentials etc. zu einem Anstieg der natürlichen Rate selbst bei niedrigerer, stabiler Inflationsrate. Die Existenz von Hysteresis am Arbeitsmarkt impliziert mithin eine natürliche Rate der Unterbeschäftigung, die – im Gegensatz zum monetaristischen Modell – von nominalen Schocks nicht unabhängig ist.²⁷

Bisher wurde Hysteresis nur durch Analogieschluß auf die Ökonomie übertragen, ohne auf mögliche ökonomische Ursachen einzugehen. Es soll daher nun auf ökonomische Erklärungen von Hysteresis am Arbeitsmarkt eingegangen werden, mit denen zu zeigen versucht wird, daß temporäre Angebots- und Nachfrageschocks eine persistent höhere Arbeitslosenquote bewirken.

IV. Ökonomische Bestimmungsgründe hysteretischer Arbeitslosigkeit

Im folgenden sollen *drei* alternative ökonomische Erklärungen möglicher Übertragungsmechanismen, die einen durch *vorübergehende* Angebots- und Nachfrageschocks verursachten Anstieg der Arbeitslosigkeit in eine *persistente* hohe Unterbeschäftigungsrate transformieren, diskutiert werden.²⁸

Wie oben bereits dargestellt, läßt eine hohe Arbeitslosenquote den Anteil der Langzeitarbeitslosen steigen und einen dualen Arbeitsmarkt mit „Insidern“, den Beschäftigten und Kurzzeitarbeitslosen, und „Outsidern“, den Langzeitarbeitslosen, entstehen. Im Zuge einer Rezession nimmt nun der durch den Arbeitsangebotsüberschuß bedingte Druck auf die Tarif- und Effektivlöhne allmählich ab. Dieser Lohndruck bewirkt sonst die Rückkehr zur natürlichen Arbeitslosenquote.

Die Hysteresis-Literatur begründet dies *erstens* mit einem „Insider“-Monopol in bezug auf Lohnverhandlungen und *zweitens* mit einer scheinbaren oder tatsächlichen Abwertung des Humankapitals der Langzeitarbeitslosen. Die *dritte* Erklärungsvariante für Hysteresis in der Unterbeschäftigungsquote bezieht sich auf eine zunächst irreversible Verringerung des Kapitalstocks in Rezessionszeiten, wodurch in einem nachfolgenden Boom die Möglichkeiten für ein inflationsfreies, reales Wachstum des Outputs und der Beschäftigung beschränkt werden.²⁹ Diese alternativen ökonomischen Begründungen für die

²⁷ Für eine frühe Arbeit mit einer hysteretischen Variante der natürlichen Arbeitslosenquote vgl. *Phelps* (1972), S. xxiii und S. 78. Siehe auch *Heap* (1980) und *Buiter/Gersowitz* (1981).

²⁸ „... it is not difficult to find evidence of negative impulses – the difficulty is in explaining the propagation mechanism“. *Blanchard/Summers* (1986), S. 27.

²⁹ Für die drei Erklärungsvarianten der Hysteresishypothese vgl. *Coe* (1988), S. 288f., *Blanchard/Summers* (1986), S. 27 – 29 und *Franz* (1990), S. 9 – 11. Einen

Persistenz von Arbeitsmarktungleichgewichten sollen nun kurz diskutiert werden.

1. Insider-Outsider-Verhalten

Ein möglicher Erklärungsansatz hysteretischer Arbeitslosigkeit unterstellt der Arbeitnehmerseite eine gewisse Marktmacht bei der Aushandlung von Löhnen. Dabei wird vereinfachend zwischen den beschäftigten Arbeitnehmern als *Insidern* und allen Arbeitslosen als *Outsidern* unterschieden.³⁰ Für die Outsider fällt die Wahrscheinlichkeit einer Wiedereinstellung äußerst gering aus. Die Insider nehmen nämlich im Lohnverhandlungsprozeß auf Arbeitnehmerseite eine Monopolstellung ein und maximieren ihre Lohnforderungen unter der Nebenbedingung der Sicherstellung ihrer eigenen Weiterbeschäftigung.³¹ Der tendenziell lohnsenkende Einfluß der Outsider kommt nicht zur Geltung, da die Zusammensetzung der Lohnverhandlungsgruppe durch das beschriebene Lohnsetzungs-Verhalten der Insider selbsterhaltend ist. Es ergibt sich ein Reallohnniveau, das eine Rückkehr zum Vollbeschäftigungsgleichgewicht am Arbeitsmarkt dauerhaft verhindert. Dies entspricht der oben angesprochenen neoklassischen Erklärung einer anhaltend hohen Arbeitslosigkeit.³² Die Aussagekraft der Insider-Outsider-Modelle hängt nun entscheidend davon ab, wie das Insider-Verhandlungsmonopol begründet wird. Dabei sind zwei grundlegende Ansätze zu unterscheiden.

Das *Blanchard-Summers-Modell* bezieht sich auf die Ausgestaltung der Mitgliedschaftsrechte in Gewerkschaften.³³ In einer Version dieses Modells erlischt mit eintretender Arbeitslosigkeit die Zugehörigkeit zur (Tarif-)Lohnverhandlungsgruppe und der damit einhergehende Insider-Status. Alle Arbeitslosen werden so zu tarifpolitisch abgekoppelten und damit einflußlosen Outsidern.³⁴

Dagegen verweist das *Modell von Lindbeck und Snower* zusätzlich auf die Bedeutung der Kosten, die einem Unternehmer durch einen Austausch von Insidern gegen Outsider entstehen („turnover costs“).³⁵ Auch bei nicht kollekt-

guten Überblick geben auch *Schuster* (1991) sowie *Cotis/Mihoubi* (1990), während *Blanchard* (1991) die ersten beiden Varianten betont.

³⁰ Vgl. *Graafland* (1988a), S. 7f. und *Holly/Smith* (1988), S. 159.

³¹ Für einen Überblick über die Insider-Outsider-Ansätze vgl. *Ball* (1990) sowie *Möller* (1991).

³² Vgl. OECD (1986), S. 35 und *Coe* (1988), S. 289; für eine durch staatliche Insider-Protektion verursachte Reallohnrigidität vgl. *Schatz/Scheide/Trapp* (1988), S. 26f. Eine graphische Darstellung geben *Baldwin/Lyons* (1991), S. 60f.

³³ Vgl. *Blanchard/Summers* (1986, 1987, 1988).

³⁴ Vgl. *Blanchard/Summers* (1986), S. 29f. und *Paqué* (1989a), S. 31.

³⁵ In erster Linie spielen sogenannte „*hiring, training and firing costs*“ eine Rolle, die für den Insider bereits in der Form von Anstellungs- und Einarbeitungskosten geleistet

tiv ausgehandelten Löhnen gestatteten es diese den Insidern, sich einen Teil der Unternehmensrente in Form höherer Löhne anzueignen, ohne dabei Rücksicht auf die Reintegration der Outsider in das Beschäftigungssystem zu nehmen.

Auslösendes Moment für die Formulierung der Insider-Outsider-Theorien war die in der Pionierstudie Gregorys für Australien gemachte Beobachtung, daß nicht die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenquote, sondern die Auslastung der Beschäftigten innerhalb der Unternehmen die Lohnentwicklung determiniert.³⁶ Eine empirische Bestätigung liefert auch die nur zu Beginn von Rezessionen zu beobachtende (Real-)Lohnzurückhaltung.³⁷ Insider neigen danach nur dann zu moderaten Lohnforderungen, wenn bei steigenden Arbeitslosenquoten ihre eigene Beschäftigung in Frage gestellt ist.

2. Dauer der Arbeitslosigkeit

Eine Dualisierung des Arbeitsmarktes, die mit der Abkopplung der Outsider von tarifpolitischen Entscheidungen vergleichbar ist, kann sich auch durch die *Dauer der Arbeitslosigkeit* ergeben. Zur Begründung des Phänomens, daß mit höheren Arbeitslosenquoten der Anteil der Langzeitarbeitslosen in Westeuropa steigt,³⁸ greifen die Vertreter des sogenannten duration-Ansatzes in einem *ersten* Schritt auf den Phelps-Typ der natürlichen Unterbeschäftigungsrate zurück. Im Gegensatz zum Friedman-Typ ist diese – wie schon unter III. gesagt – zeitpfadabhängig, da über der natürlichen Rate liegende tatsächliche Arbeitslosenquoten „long-lingering effects on the labour-force“³⁹ haben. Der *zweite* Argumentationsschritt betrifft die schon angedeuteten Konsequenzen eines gestiegenen Langzeitarbeitslosenanteils für die Lohn- und Beschäftigungsbestimmung am Arbeitsmarkt.⁴⁰

Um die Bestimmungsfaktoren eines gestiegenen Langzeitarbeitslosenanteils am Arbeitslosenpool zu verdeutlichen, stellen einige Autoren einen Vergleich mit dem Wochenablauf in einem Blumenladen an.⁴¹ Am ersten Tag werden

wurden. Einen zweiten Aspekt eröffnen die Produktivitätsverluste der Neubeschäftigten, die durch eine geringe Kooperationsbereitschaft und abweisendes, als „*harassment*“ bezeichnetes Verhalten der Insider verursacht werden und tendenziell eine Erhöhung des Anspruchslöhnes der Outsider bewirken. Die aus einem Beschäftigtenwechsel resultierende *gesunkene Produktivität der gesamten Belegschaft* bildet die dritte Kostenart. Vgl. hierzu *Lindbeck/Snower* (1986a), S. 236 - 238 und *dies.* (1988a).

³⁶ Vgl. *Gregory* (1986), S. 63 - 67 und *Flanagan* (1988), S. 141 - 144.

³⁷ Vgl. *Pissarides* (1989), S. 11.

³⁸ Vgl. hierzu die Ausführungen unter II.

³⁹ *Phelps* (1972), S. XXiii.

⁴⁰ Für diese Argumentationsfolge vgl. *Holly/Smith* (1988), S. 161.

⁴¹ Zum „flower-shop“-Beispiel vgl. *Budd/Levine/Smith* (1987), S. 296 - 298 und *dies.* (1988), S. 1071f. Vgl. auch *Hughes/Hutchinson* (1988), S. 96.

bei Annahme eines Blumensortimentes gleicher Frische und der Abwesenheit von Preisdifferenzierung zunächst einige der gefragtesten Sorten verkauft. Am zweiten Tag liegt nun aber ein Sortiment vor, das aus einem höheren Anteil weniger beliebter Sorten besteht, die zudem einen Tag älter sind. Da dieser Teil ferner täglich gegen Zugänge frischer Blumen konkurrieren muß, bleibt am Ende der Woche ein überwiegend aus den am wenigsten gefragten und dazu noch verwelkenden Blumen bestehendes Sortiment übrig. In Analogie dazu können für den Selektionsprozeß am Arbeitsmarkt zwei Faktoren unterschieden werden, die eine geringere durchschnittliche Abgangswahrscheinlichkeit der Arbeitslosen bewirken.⁴² Der sogenannte „heterogeneity“-Effekt bezeichnet die zunehmende Konzentration von Problemgruppen mit ungünstigen Arbeitsmarktcharakteristika (entspricht weniger begehrten Blumensorten) im Arbeitslosenpool. Diese wird durch ein sogenanntes „queue-jumping“ der gefragteren Arbeitskräfte hervorgerufen.⁴³ Die Erfahrung der Arbeitslosigkeit selbst verschlechtert die Abgangschancen dieser Gruppe zusätzlich, was im Blumenladen-Beispiel durch das Verwelken der Blumen deutlich wurde. Diese Beobachtung leitet nun zum „state-dependence“-Effekt über, nach dem die Dauer der Arbeitslosigkeit sowohl den Suchprozeß der Arbeitgeber und potentiellen Arbeitnehmer als auch das Humankapital der Arbeitslosen beeinflußt.⁴⁴

Ein auf diese Weise gestiegener Langzeitarbeitslosenanteil sorgt nun dafür, daß der durch die Interessen der Arbeitslosen an einer Wiedereinstellung induzierte Druck auf die Löhne abnimmt. Es kommt zu einem „unemployment-persistence“-Effekt neoklassischer Prägung: Der ausgehandelte Reallohn bleibt trotz hoher Arbeitslosigkeit weitgehend rigide und liegt deutlich über der im Zeitablauf abnehmenden Grenzproduktivität der Langzeitarbeitslosen.⁴⁵ Diese bleiben bei der Lohngestaltung typischerweise unberücksich-

⁴² Vgl. OECD (1987), S. 172 - 179.

Flanagan (1988), S. 126 und Budd/Levine/Smith (1988a), S. 41f. weisen empirisch nach, daß der Anstieg der Arbeitslosigkeit in Westeuropa im wesentlichen auf gesunkenen Abgangsraten und nicht auf gestiegenen Zugangsraten beruht. Für Großbritannien vgl. Layard/Nickell (1986), S. 123.

⁴³ Vgl. Budd/Levine/Smith (1988a), S. 46 und S. 59 und Möller (1990), S. 92. Für die relative Bedeutung des „heterogeneity“-Effektes vgl. Jackman/Layard (1991).

⁴⁴ Eine zunehmende Dauer der Arbeitslosigkeit führt demnach aufgrund von Demoralisierung, hoher Arbeitslosenunterstützung und Gewöhnungseffekten zu einer eingeschränkten Suchintensität sowie über die Nutzung der Arbeitslosigkeitsdauer als „screening device“ zu einer Stigmatisierung der Langzeitarbeitslosen. Vgl. hierzu Pissarides (1989), S. 10 und Tötsch (1988). Darüber hinaus reduziert sie den Humankapitalbestand der Beschäftigungslosen über mangelndes „on-the-job“-training („internal devaluation“) sowie einen in der Zwischenzeit stattfindenden Strukturwandel der Wirtschaft („external devaluation“). Vgl. hierfür schon Tobin (1972), S. 17 und Heap (1980), S. 614f. Für neuere Argumente vgl. OECD (1988), S. 34 sowie Paqué (1989b), S. 24f.

⁴⁵ Vgl. Ees/Garretsen (1988), S. 673 und Graafland (1988), S. 512.

tigt, da sie aufgrund des Selektionsprozesses am Arbeitsmarkt keine effektive Konkurrenz mehr für die Beschäftigten darstellen.⁴⁶

Auslöser für die Formulierung von „duration“-Theorien waren Beobachtungen, durch die die Neutralität des Einflusses der Langzeitarbeitslosen auf die Lohnentwicklung evident wurde.⁴⁷ Darüber hinaus läßt sich nachweisen, daß lediglich die *Veränderung* der Arbeitslosenquote, nicht aber ihr *Niveau* die Lohnhöhe determiniert. Der Grund hierfür liegt in der schon von der OECD schematisierten Arbeitsmarktdynamik, nach der bei einer aufwärts gerichteten Veränderung der Arbeitslosenquote der Kurzzeitarbeitslosenanteil zunächst ansteigt, bei Konstanz der Quote jedoch wieder sinkt.⁴⁸ Der gestiegene Langzeitarbeitslosenanteil liefert schließlich einen signifikanten Erklärungsbeitrag zum Anstieg der Arbeitslosenquoten bei einer konstanten Zahl der offenen Arbeitsstellen.⁴⁹

3. Kapitalmangel und Kapitalstockanpassung

Ein dritter Ansatz begründet eine Arbeitslosigkeitshysteresis mit Kapitalmangel. Danach führten die Angebots- und Nachfrageschocks der siebziger und achtziger Jahre nicht nur zu hoher Arbeitslosigkeit, sondern auch zu einer geringen Investitionstätigkeit in Westeuropa. Dadurch reichte die zunächst irreversibel gesunkene Kapitalausstattung im folgenden Konjunkturaufschwung nicht aus, die während der Rezession freigesetzten Arbeitskräfte wieder zu beschäftigen.⁵⁰ Die Idee einer Kapitalmangel-Arbeitslosigkeit als Folge einer asymmetrischen Kapitalstockanpassung wurde in den achtziger Jahren insbesondere vom Brüsseler „Centre for European Policy Studies“ und vom Kieler Institut aufgegriffen.⁵¹ Danach führten in den siebziger Jahren die Ölpreisschocks und der Anstieg der Lohnkosten als angebotsseitige Faktoren zu einer gesunkenen Rentabilität des vorhandenen Kapitalstockes, da sich

⁴⁶ Tötsch (1988), S. 181 spricht in diesem Zusammenhang von einer „low substitutability between short- and long-term unemployed workers“. Vgl. auch Blanchard/Summers (1986a), S. 8 und Buiter (1988), S. 329.

⁴⁷ Vgl. Budd/Levine/Smith (1988a), Coe (1988), Layard/Nickell (1986).

⁴⁸ Der Lohndruck würde dann zu Beginn einer Rezession steigen, im weiteren Verlauf aber wieder sinken. Vgl. Coe (1990), S. 60 - 72, Layard/Nickell (1986), S. 161 und Nickell (1987), S. 122.

⁴⁹ Vgl. Franz (1987), S. 101 - 107, Möller (1989) und ders. (1990), S. 100 - 103. Vgl. dafür auch Jackman/Pissarides/Savouri (1990), S. 464f. und 467.

⁵⁰ Vgl. Hansen (1989), S. 2 und Belke/Kösters (1990), S. 279. Vgl. auch Niemeläinen/Rombach (1989), S. 8.

⁵¹ Vgl. Basevi u. a. (1986), S. 45 und Blanchard u. a. (1986), S. 109 - 111. Dréze u. a. (1987) beschäftigen sich ausschließlich mit der Rolle der Kapitalbildung als Bestimmungsfaktor der Arbeitslosigkeit in Westeuropa. Vgl. dazu insbesondere auch Burda (1988).

dieser in der Vergangenheit auf der Basis niedrigerer erwarteter Kapitalnutzungskosten herausgebildet hatte.⁵² Auf der Nachfrageseite ließ unter anderem die restriktive Geld- und Fiskalpolitik bei gegebenen Faktorpreisen die Absatzerwartungen der Unternehmen schrumpfen.⁵³ Eine Anpassung der Produktionskapazitäten an die gestiegenen Faktorpreise und – durch den üblichen Akzeleratorprozeß – an gesunkene Nachfrageerwartungen erfolgte insbesondere über „capital-deepening“, welches eine Freisetzung von Arbeitskräften bewirkte.⁵⁴

Kehren sich die angebots- und nachfrageseitigen Schocks um, ist in der Folge ein Arbeitsangebotsüberschuß bei hoher Kapazitätsauslastung zu erwarten. Dies beruht auf den wesentlich *längeren Planungs- und Realisierungszeiten* für die Bildung von neuem beschäftigungsinduzierendem Kapital im Vergleich zu den in kurzer Zeit zu realisierenden Verschrottungen und Liquidationen.⁵⁵ Die Asymmetrie der Kapitalstockanpassung führt schließlich über eine Periode mit niedrigen Investitionen zu einem Pfad des Produktionspotentialwachstums, der deutlich unter dem liegt, der sich ohne vorhergehenden Konjunktureinbruch eingestellt hätte. Die Obergrenze der für zusätzliche Beschäftigung notwendigen inflationsfreien Expansion liegt nun *ceteris paribus* deutlich niedriger. Der unzureichende Kapitalstock stellt mithin eine *bindende Beschränkung* für eine Besserung der Beschäftigungssituation dar.⁵⁶

Der Verlauf der Okun-Kurve für die europäischen OECD-Mitgliedsstaaten (Abb. 1) deutet demnach auch auf eine Entwicklung des Produktionspotentials hin, die diese die Beschäftigung beschränkenden Wirkungen hatte. Zudem fiel die Wachstumsrate der Investitionen im Europa der siebziger Jahre zwar gering aus, übertraf aber die der Beschäftigung in diesem Zeitraum.⁵⁷ Eine bloße Steigerung der Kapitalintensität statt eines Kapazitätserweiterungseffektes restringierte vermutlich eine Beschäftigungsausdehnung. Allerdings scheint es sich dabei doch eher um einen ausgedehnten Anpassungslag des Kapitalbestandes an sein Optimum zu handeln, der wohl mehr eine *Arbeitslosigkeitpersistenz* als Hysteresis impliziert.⁵⁸

⁵² Für die angebotsseitige Argumentation vgl. *Blanchard* u. a. (1986), S. 110, OECD (1989), S. 40 sowie *Landmann* (1989), S. 71.

⁵³ Für die nachfrageseitige Argumentation vgl. *Blanchard* u. a. (1986), S. 110, *Jenkinson* (1988), S. 27f. und *Sachs* (1986), S. 27f.

⁵⁴ Zum „capital deepening“ vgl. *Blanchard* u. a. (1986), S. 110 sowie OECD (1986), S. 34.

⁵⁵ Vgl. *Hansen* (1989), S. 14. Neue Technologien müssen zunächst ihre Forschungs- und Entwicklungsphase durchlaufen.

⁵⁶ Vgl. *Blanchard* (1990), S. 75 - 80 und *Landmann* (1989), S. 70. Für die Bedeutung sogenannter „capacity constraints“ für die Reintegration von Langzeitarbeitslosen in Großbritannien vgl. *Bean/Gavosto* (1990).

⁵⁷ Vgl. *Blanchard* u. a. (1986), S. 110 und OECD (1989), S. 41.

Die vorstehenden Ausführungen haben einige ökonomische Erklärungsmöglichkeiten des auf den Arbeitsmarkt übertragenen Hysteresis-Mechanismus aufgezeigt. Im folgenden soll ein Überblick über empirische Untersuchungen zur Relevanz der Hysteresis-Hypothese für das westeuropäische Arbeitslosigkeitsproblem gegeben werden.

V. Empirische Untersuchungen zur Relevanz der Hysteresis-Theorie für Westeuropa

In diesem Kapitel sollen gängige ökonometrische Testverfahren zur Überprüfung der Relevanz der Hysteresis-Hypothese für die Arbeitsmarktentwicklung in Westeuropa vorgestellt werden. Darüber hinaus erfolgt eine detaillierte Zusammenstellung der Ergebnisse aktueller Anwendungen der erläuterten Verfahren auf einzelne westeuropäische Länder (vgl. Anhang 2).

Eine verstärkte Forschungsaktivität auf diesem Sektor drängte sich allerdings erst durch die – im Vergleich zu den USA kontrastierende – Beschäftigungsentwicklung der achtziger Jahre in Westeuropa auf. Daher muß die empirische Evidenz nicht zuletzt wegen der unzureichenden Datenbasis vorerst unvollkommen bleiben.⁵⁹ Die Testansätze knüpfen zwar direkt an den Bestimmungsgründen hysteretischer Arbeitslosigkeit an, differenzieren aber vielfach nicht zwischen ihnen. Dies macht es (fast) unmöglich, bei Nichtablehnung der Hysteresis-Hypothese auf die Relevanz genau einer der im vorhergehenden Kapitel aufgeführten Erklärungsvarianten zu schließen.

1. Phillipskurvengleichungen

Die am häufigsten verwendeten ökonometrischen Tests auf Hysteresis in der Zeitreihe der Arbeitslosenquoten setzen bei den Implikationen des Insider-Outsider-Verhaltens und der Arbeitslosigkeitsdauer für den Lohnbildungsmechanismus an. Den Ausgangspunkt der Überlegungen stellt üblicherweise eine Friedman-Version der Phillipskurve dar, die je nach Hypothesenspezifikation modifiziert wird.

Da im Hysteresis-Fall ein Angebotsüberschuß am Arbeitsmarkt nur einen temporären Lohndruck induziert, formuliert eine erste Forschungsrichtung

⁵⁸ Das am häufigsten gegen so verursachte Hysteresis vorgebrachte Argument bezieht sich hier auf die Möglichkeit der Ex post-Substitution von Arbeit und Kapital bei nichtlimitationalen Produktionsfunktionen. Vgl. *Adams* (1988), S. 393 und *Blanchard/Summers* (1986), S. 27. Auch verweisen einige Autoren auf die rasche Beschäftigungsexpansion nach den Desinvestitionsperioden der dreißiger Jahre und des Zweiten Weltkrieges. Vgl. *Blanchard/Summers* (1986), S. 27, *Franz* (1987), S. 99 - 101. Weitere Begründungen liefern *Bean* (1989) sowie *Coe/Krueger* (1990), S. 116.

⁵⁹ Vgl. *Landmann* (1989), S. 70 und *OECD* (1986), S. 35.

die *natürliche Unterbeschäftigungsrate* als einen *gleitenden Durchschnitt vergangener Arbeitslosenquoten*. Durch diese Darstellung als „Moving Average“ wird formal erreicht, daß lediglich die Änderung und nicht das Niveau der Arbeitslosenquoten im Rahmen des Phillipskurvenzusammenhangs lohndämpfend wirkt.⁶⁰

Eine Anzahl empirischer Studien berücksichtigt zusätzlich den relativ geringen Einfluß der Langzeitarbeitslosen als Outsider auf die ausgehandelte Lohnhöhe, indem sie die *Kurz- und Langzeitarbeitslosigkeit* als *eigenständige erklärende Variablen* in die Lohnbestimmungsgleichung explizit miteinbezieht. Dabei wird von einem nichtsignifikanten Einfluß der zweiten Größe ausgegangen.⁶¹

Diesem Aspekt versucht eine dritte Gruppe von Tests durch eine *logarithmische Spezifikation der Arbeitslosenquote* unter Auslassung der natürlichen Rate Rechnung zu tragen. Der tendenziell lohnsenkende Einfluß einer gegebenen Erhöhung der Unterbeschäftigungsrate schwächt sich hierdurch mit zunehmendem Arbeitslosigkeitsniveau ab. Da eine steigende Arbeitslosenquote den Langzeitarbeitslosenanteil – m. a. W. den Anteil der am Lohnbestimmungsprozeß nicht teilnehmenden Outsider – erhöht, wird hierdurch eine Operationalisierung des geringen Einflusses der Langzeitarbeitslosen auf die Löhne erreicht.⁶²

Aus einer hohen Schätzgüte derart spezifizierter Phillipskurven wird in den ersten beiden Fällen regelmäßig auf das Zutreffen der Hysteresis-Hypothese geschlossen. Die dritte Variante dagegen formalisiert eher die Möglichkeit einer Arbeitslosigkeitspersistenz, läßt sich aber empirisch schwer von einer Arbeitslosigkeitshysteresis unterscheiden.⁶³ Die empirische Relevanz hysteretischer Effekte für die divergierenden Arbeitsmarktentwicklungen in Westeuropa und den USA bleibt – trotz positiver Testresultate in der Tradition der Pionierstudien von Blanchard/Summers (1986) – nach aktueller Forschungs-

⁶⁰ Vgl. Coe (1985), S. 97f., ders. (1988), S. 295 - 399 sowie OECD (1989), S. 51. Vgl. auch Gordon (1987), S. 725 und ders. (1988), S. 141. Gordon verwendet allerdings in seinen Hysteresis-Tests das der natürlichen Unterbeschäftigungsrate äquivalente Konzept des „natural level of output“. Blanchard/Summers (1986), S. 49f., Graafland (1988), S. 512 - 514 sowie Paqué (1989a), S. 34 - 48 modifizieren diesen Ansatz ebenfalls nur unwesentlich.

⁶¹ Vgl. Coe (1988), S. 289 - 295, OECD (1987), S. 214 - 216 sowie ders. (1989), S. 51. Vgl. dazu auch Blanchard u. a. (1986), S. 116f. und Wyplosz (1987), S. 126f.

Vertreter einer eng verwandten Vorgehensweise sind Nickell/Wadhwani (1988), S. 731 - 733 und Gregory (1986), S. 63 - 67. Sie stellen allerdings auf den Einfluß der Auslastung des an die Unternehmen gebundenen Arbeitskräftepotentials – der Insider – auf die Lohnwachstumsrate ab.

⁶² Vgl. dafür Layard/Nickell (1985), S. 71 - 73 und dies. (1986), S. 152 - 155. Vgl. auch Nickell (1987), S. 110 - 126, hier besonders S. 119.

⁶³ Vgl. Coe (1988), S. 289 und S. 304.

lage vorerst umstritten. Es zeichnet sich jedoch ab, daß für eine Ländergruppe mit relativ hoher Arbeitslosigkeit in den 80er Jahren – Großbritannien, Niederlande und die Bundesrepublik Deutschland – durch die Mehrzahl der ökonometrischen Phillipskurventests eine Bestätigung der Hysteresis-Hypothese erfolgt.⁶⁴

Wegen ihrer Interdependenz können – wie schon eben dargestellt – Aussagen über die empirische Relevanz einzelner Erklärungsansätze oft nicht gemacht werden. Deshalb soll hier (im Anhang 2) so vorgegangen werden, daß für einzelne europäische Länder die Testverfahren auf der Grundlage von Phillipskurvengleichungen im Hinblick auf den jeweiligen Erklärungsansatz nicht näher spezifiziert werden. Es sei denn, die jeweiligen Autoren weisen explizit die „insider-outsider“-Theorie oder die „duration“-Theorie als zu testende Hypothese aus.

Der mit zunehmender Arbeitslosigkeitsdauer abnehmende Einfluß der Arbeitslosen auf die Löhne lieferte – wie zuvor gezeigt – eine *Begründung* für eine zeitpfadabhängige natürliche Unterbeschäftigungsrate. In empirischen Untersuchungen kann nun statt dessen direkt bei den Hysteresis-*Implikationen* für die Zeitreihe der Arbeitslosigkeit angesetzt werden. Dies geschieht zumeist über (deterministische) Regressionsfunktionen, in denen der Abhängigkeitsgrad aktueller Arbeitslosenquoten von zeitverzögerten Ausprägungen derselben Variablen geschätzt wird. In Abschnitt 2. soll die Konzeption möglicher Tests auf der Grundlage autoregressiver Prozesse vorgestellt werden. Darüber hinaus wird in 3. ein weiterer Testansatz eingeführt, dessen Anliegen es ist, den Erklärungsbeitrag anhaltend hoher Arbeitslosigkeit in bezug auf den Anstieg struktureller bzw. friktioneller Arbeitslosigkeit zu quantifizieren. Eine Operationalisierung erfolgt dabei durch die Verwendung sogenannter Beveridge-Kurven-Gleichungen.

2. Beschäftigungsgleichungen

Die Formulierung adäquater Testansätze zur Überprüfung der Hysteresis-Hypothese knüpft zuweilen an der formalen Darstellung hysteretischer Arbeitslosigkeit als *Random-Walk-Prozeß* an.⁶⁵ Die bisherigen Abschnitte machten deutlich, daß Hysteresis in der Zeitreihe der Arbeitslosenquoten an eine perfekte Korrelation zwischen aktuellen Arbeitslosenquoten und deren Vergangenheitswerten gebunden ist. Etwaige Differenzen zwischen ihnen sind dann unabhängig voneinander und werden durch zufällige – im Blanchard-Summers-Modell des Insider-Outsider-Verhaltens unerwartete – Abweichungen der Störkomponente von ihrem Mittelwert verursacht.

⁶⁴ Vgl. dafür die nach Ländern differenzierende Übersicht im Anhang.

⁶⁵ Für den Random Walk als autoregressiven Prozeß vgl. *Schlittgen/Streitberg* (1987), S. 97f.

Ein Test auf Hysterisis ist demgemäß beispielsweise unter Zugrundelegung eines *autoregressiven Prozesses erster Ordnung* (AR(1)-Prozeß) für die Arbeitslosenquote möglich. Die Hysterisis-Hypothese kann genau dann nicht abgelehnt werden, wenn eine Schätzung der Gleichung einen signifikanten Korrelationskoeffizienten ergibt, der annähernd bei eins liegt.⁶⁶ Andernfalls muß auf die Abwesenheit des für das Hysterisis-Phänomen konstitutiven Elements der Zeitpfadabhängigkeit langfristiger Arbeitslosigkeitsgleichgewichte geschlossen werden. Dieser Sachverhalt hängt eng mit den Gleichgewichtseigenschaften autoregressiver Prozesse zusammen, die sich schon bei einem gering unter eins liegenden Wert des o. g. Korrelationskoeffizienten substantiell verändern.⁶⁷

Ebenfalls auf Gleichgewichtsbeziehungen zwischen (mindestens) zwei Variablen rekurren die sogenannten *Kointegrationsverfahren*. Sie bilden gewissermaßen das stochastische Äquivalent und damit auch eine Testgrundlage für die im bisherigen Verlauf deterministisch interpretierte Systemeigenschaft Hysterisis.⁶⁸ Kointegration bedeutet, daß eine Linearkombination zweier Zeitreihen stationär ist, obwohl sich mindestens eine dieser beiden – isoliert betrachtet – durch Nicht-Stationarität auszeichnet.

Die Vorgehensweise der empirischen Testverfahren gliedert sich in zwei Verfahrensschritte. Zunächst muß die Integrationsordnung der Kointegrationsregressoren festgestellt werden. Beispielsweise wird für die Zeitreihe der Arbeitslosenquoten die Nullhypothese eines random walk gegen die Alternativhypothese eines Markov(1)-Prozesses getestet.⁶⁹ Dieser Test, der für sich gesehen bereits auf Hysterisis in der Arbeitslosenquote prüft, wird für die ersten Differenzen wiederholt, falls die Nullhypothese nicht verworfen werden kann. Im Falle der Ablehnung der (neuen) Nullhypothese spricht man von einer Integrationsordnung von eins.

⁶⁶ Die Frage nach Hysterisis am Arbeitsmarkt läuft dann auf einen Test der Hypothese hinaus, ob in der Arbeitslosigkeitszeitreihe eine sogenannte „Einheitswurzel“ existiert. Es wird mithin auf *Stationarität/Stabilität* der Zeitreihe getestet.

⁶⁷ Für dieses Vorgehen vgl. *Blanchard/Summers* (1986), S. 52 - 58, *Barro* (1988), S. 32 - 34 sowie *Hansen* (1989), S. 6.

Vgl. dafür auch *Alogoskoufis/Manning* (1988), S. 700 - 703, die allerdings zusätzlich einen quadratischen Zeittrend einfügen.

⁶⁸ Als Beispiel sei hier die stochastische Formulierung eines Gleichungssystems als sogenanntes „Fehlerkorrekturmodell“ genannt. Der Test auf Kointegration als empirisches Gleichgewicht liegt für den Arbeitsmarkt nahe, da hier die gängige Natural Rate-Hypothese ein langfristiges Gleichgewicht postuliert. Vgl. dafür *Jerger* (1991), S. 475.

⁶⁹ Ein Markov(1)-Prozeß weist für o. g. AR(1)-Prozeß einen Korrelationskoeffizienten von kleiner als eins auf und ist deshalb *stationär*. Dabei ist allerdings die „low power“ dieser sogenannten Einheitswurzeltests gegenüber Alternativhypothesen wie z. B. einer „slow mean reversion“ zu beachten. Vgl. dafür *Cross/Hutchinson/Yeoward* (1990a), S. 100.

Der zweite Kointegrationsschritt behandelt die Existenz von Gleichgewichtsbeziehungen zwischen (mindestens) zwei Variablen als eine testbare statistische Eigenschaft von Zeitreihen. Alle dabei eingehenden Variablen müssen integriert von der gleichen Ordnung sein.⁷⁰ Beispielsweise kann im Hinblick auf den Hysteresis-Fall getestet werden, ob sich für die Variablen Langzeitarbeitslosigkeit und Gesamtarbeitslosigkeit eine Konvergenztendenz zu einem von der Natural Rate-Hypothese apostrophierten Gleichgewichtsverhältnis etablieren läßt oder nicht. Letzteres würde wegen Nicht-Kointegration Hysteresis am Arbeitsmarkt implizieren.⁷¹

Einen dritten aktuellen Testansatz, der sich ebenfalls Beschäftigungsgleichungen unter Verwendung von Techniken der Zeitreihenanalyse bedient, liefern Jaeger und Parkinson (1990). Dabei werden beobachtete Arbeitslosenquoten in eine natürliche und in eine zyklische Komponente zerlegt.⁷² Evidenz für Hysteresis ergibt sich, wenn ein Einfluß verzögerter zyklischer Schocks auf die aktuelle strukturelle Arbeitslosenquote nachweisbar ist.⁷³

Die Schätzergebnisse aller drei Ansätze bestätigen das Bild einer im Vergleich zu den USA *persistenteren* Beschäftigungsentwicklung in Westeuropa. Überdies scheint die Arbeitslosigkeitszeitreihe für die Mehrzahl der Länder einem *nichtstationären Prozeß* zu folgen. Ob jedoch die verwendeten Verfahren wirklich zwischen Persistenz und Hysteresis differenzieren und die Testverfahren mit genügender Schärfe zwischen Null- und Alternativhypothesen unterscheiden können, muß als offen bezeichnet werden.

3. Beveridge-Kurven-Gleichungen

Einen weiteren Versuch, den Einfluß eines gestiegenen Langzeitarbeitslosenanteils auf die natürliche Rate der Arbeitslosigkeit zu quantifizieren, stellt die Beveridge-Kurven-Analyse dar. Dabei wird in der Literatur explizit

⁷⁰ Für eine komprimierte Übersicht über die Kointegrationstechnik vgl. *Jerger* (1991). Für eine Anwendung auf die Hysteresis-Hypothese vgl. *Niemeläinen/Rombach* (1989), S. 12 - 21 und *Hauschulz* (1991).

⁷¹ Im Hysteresis-Fall würde der Zeitpfad der aktuellen Gesamtarbeitslosigkeit einen signifikanten Beitrag zur Erklärung des Langzeitarbeitslosenanteils leisten. Vgl. dafür *Cross/Hutchinson/Yeoward* (1990a), S. 98 - 104. Das Kointegrationskonzept ist auch auf Phillipskurvenspezifikationen anwendbar. Stabilitätsvoraussetzung für den Arbeitsmarkt wäre hier eine Kointegrationsbeziehung zwischen Arbeitslosenrate und Änderung des Reallohns. Vgl. dafür *Hansen* (1991), S. 284f.

⁷² Das Identifikationsproblem wird dabei über eine unterstellte Korrelation der zyklischen Arbeitslosenkomponente mit der Kapazitätsauslastung zu lösen versucht.

⁷³ Vgl. *Jaeger/Parkinson* (1990), S. 79 - 82. Bei Verwendung von Einperioden-Lags ist jedoch bei längeren Verfallszeiträumen die Aussagefähigkeit des Modelles bezüglich der „duration“- sowie der „physical capital“-Theorien eingeschränkt. Vgl. dafür ebenda, S. 80.

auf die Hysteresis-Hypothese Rekurs genommen.⁷⁴ Die Beveridge-Kurve unterstellt eine konvexe Beziehung zwischen der Zahl offener Stellen und der Zahl der Arbeitslosen. Obwohl zumindest ein Teil des Arbeitsangebotes (Arbeitslosenquote) durch eine offensichtlich bestehende Arbeitsnachfrage (Quote der Vakanzen) rein numerisch abgebaut werden könnte, wird der Arbeitsmarkt nicht geräumt.⁷⁵ Es verbleibt typischerweise eine Sockelarbeitslosigkeit, die im allgemeinen einer Reihe von strukturellen Faktoren zugeschrieben wird.⁷⁶

Empirische Untersuchungen, insbesondere für die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien, lassen auf eine Rechtsverschiebung der Beveridge-Kurve, d. h. eine Erhöhung der Arbeitslosenquoten bei gegebenen Vakanzen und vice versa, seit Ende der sechziger Jahre schließen.⁷⁷ Damit geht ein Anstieg der Sockelarbeitslosigkeit einher, der gemäß Theorie durch eine Verschärfung ihrer oben genannten strukturellen Determinanten begründbar sein müßte.

An diesem Punkt setzen nun die Hysteresis-Theoretiker an. Da die üblichen „mismatch“-Indizes in den 80er Jahren annähernd konstant geblieben seien, müsse nach anderen Bestimmungsfaktoren einer im Zeitablauf gestiegenen natürlichen Unterbeschäftigungsrate Ausschau gehalten werden.⁷⁸ Üblicherweise erfolgt dabei ein Rückgriff auf die oben bereits erläuterten „duration“-Theorien. Verschiebungen der Beveridge-Kurve werden den Folgen einer längeren Dauer der Arbeitslosigkeit – tatsächlich oder nur vermutete Humankapitalentwertung der Langzeitarbeitslosen – zugeschrieben. Insbesondere wird dabei die mögliche Relevanz der „screening-device“-Hypothese betont, die auf eine geringere Vermittelbarkeit wegen eines steigenden Langzeitarbeitslosenanteils auch zu Zeiten eines Booms abstellt.⁷⁹

⁷⁴ Vgl. Franz (1987), S. 101, ders. (1987a), S. 321 und Winter-Ebmer (1991), S. 46f.

⁷⁵ Für einen internationalen Vergleich der Beveridge-Kurven vgl. Jackman/Pissarides/Savouri (1990), S. 466 - 472. Die Gleichsetzung der tatsächlichen Größen Arbeitslose und Offene Stellen mit den geplanten Größen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage ist nicht unproblematisch. Vgl. Kösters (1986), S. 48f.

⁷⁶ Am bedeutendsten sind dabei die Argumente eines regionalen oder qualifikationsbezogenen „mismatch“ zwischen dem Anforderungsprofil offener Stellen und den spezifischen Charakteristika der Arbeitslosen. Diese Sockelarbeitslosigkeit kommt aufgrund ihres strukturellen Charakters der natürlichen Unterbeschäftigungsrate von Friedman nahe. Für o. g. strukturelle Einflußgrößen vgl. Franz (1987a), S. 302f.

⁷⁷ Für die Bundesrepublik vgl. besonders Franz (1987a), S. 316 sowie ders. (1987b), S. 512f. und Kösters (1986), S. 53 - 56. Für eine Rechtsverschiebung der Beveridge-Kurve der Bundesrepublik und Großbritannien vgl. auch Budd/Levine/Smith (1987), S. 300 - 304. Jackman/Pissarides/Savouri (1990), S. 466f. liefern internationale Evidenz.

⁷⁸ Vgl. Franz (1987), S. 106f. und Jackman/Roper (1987), S. 18 - 32. Vgl. dazu für Großbritannien Budd/Levine/Smith (1988), S. 1085 und Layard/Nickell (1986), S. 125.

Budd, Levine, Smith deuten an, daß der Einfluß eines gestiegenen Langzeitarbeitslosenanteils auf eine Verschiebung der Beveridge-Kurve darüber hinaus auch durch eine *fallende Suchintensität* theoretisch fundiert werden kann.⁸⁰

Zur Validierung dieser Hypothesen wird oft auf Regressionsgleichungen zurückgegriffen, in denen die Arbeitslosenquote prinzipiell in Abhängigkeit vom Kehrwert der Quote der offenen Stellen, Dummy-Variablen für bestimmte Unterzeiträume und dem Langzeitarbeitslosenanteil an der gesamten Arbeitslosigkeit spezifiziert wird.⁸¹ Um die Hysteresis-Hypothese zu stützen, muß die Einbeziehung des Langzeitarbeitslosenanteils zu einer Verbesserung der Güte der Schätzergebnisse nach den üblichen Standards führen.

Für die Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und die Niederlande liefert der Langzeitarbeitslosenanteil in den meisten empirischen Untersuchungen einen bedeutenden Erklärungsbeitrag zum Anstieg der – im Sinne einer Entsprechung von Arbeitsangebot (Arbeitslose) und Arbeitsnachfrage (offene Stellen) – gleichgewichtigen Arbeitslosenquote bei gegebenen Vakanzen.⁸²

Es verbleiben jedoch noch signifikante, durch die Verwendung von Dummy-Variablen angedeutete, ungeklärte Einflüsse.⁸³ Franz (1987) läßt letztendlich offen, ob dieses Ergebnis den Schluß auf das Vorliegen von Hysteresis-Effekten erlaubt oder lediglich auf eine gewisse Arbeitslosigkeitspersistenz hindeutet. Von einigen Autoren wird demzufolge Kritik an einem vorschnellen Schluß auf die Existenz von Hysteresis und an der Spezifikation der Schätzgleichungen für die Beveridge-Kurve geübt.⁸⁴

Die vorstehenden Ausführungen dieses Kapitels gaben einen Überblick über empirische Untersuchungen zur Hysteresis-Hypothese. Es wurde deut-

⁷⁹ Vgl. Franz (1987), S. 101f. und Winter/Ebmer (1991), S. 46f. Möller (1990) analysiert die Konsequenzen einer zunehmenden Humankapitalentwertung für die Lage der Beveridge-Kurve mit Hilfe einer numerischen Simulation.

⁸⁰ Vgl. Budd/Levine/Smith (1988a), S. 47 - 49. Vgl. ähnlich auch Layard/Nickell (1986), S. 125 und S. 154.

⁸¹ Die Dummy-Variablen dienen dabei als „proxies“ u. a. für die durch übliche strukturelle Faktoren bedingten Rechtsverschiebungen der Beveridge-Kurve. Für diese Vorgehensweise vgl. stellvertretend Franz (1987), S. 103 - 106 sowie ders. (1987a), S. 314 - 317.

⁸² Für die Bundesrepublik vgl. beispielsweise Budd/Levine/Smith (1987), Franz (1987), S. 101 - 107 und Möller (1990), S. 91 - 108. Für Großbritannien vgl. Budd/Levine/Smith (1987), dies. (1988a), S. 51 - 61 sowie Jackman/Layard (1987). Evidenz für die Niederlande bieten Driehuis (1990), S. 353 - 356 sowie Graafland (1990), S. 8.

⁸³ Vgl. stellvertretend Franz (1987), S. 106.

⁸⁴ Für eine Kritik des beschriebenen Beveridge-Kurven-Ansatzes vgl. Rompuy (1987), S. 133f. und Wyplosz (1987), S. 127f.

lich, daß diese Hypothese für einige westeuropäische Länder, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland, möglicherweise von Relevanz sein könnte. Im Anhang 2 wird eine detaillierte, nach Ländern und Testverfahren differenzierende Übersicht über die diesbezüglichen Testergebnisse präsentiert.⁸⁵

VI. Fazit

Trotz der inzwischen zahlreichen Tests für westeuropäische Länder, die in den letzten Jahren – wie zuvor dargestellt – z. T. mit neuesten ökonomischen Verfahren durchgeführt wurden, gibt es bisher keine eindeutige empirische Evidenz. Der Hysteresis Ansatz kann zwar einerseits nicht mehr einfach als irrelevant abgetan, aber andererseits auch nicht als schon bestätigt angesehen werden. Dies liegt nicht nur an der puren Zahl der zustimmenden und ablehnenden Untersuchungen, die sich für einige Länder auf den ersten Blick in etwa die Waage halten. Vielmehr bleibt die empirische Relevanz nicht zuletzt auch wegen der erst seit Mitte der 70er bzw. Anfang der 80er Jahre entstandenen und daher für ökonometrische Tests noch unzureichenden Datenbasis und der Kritik an den verwendeten Verfahren umstritten. Gegenwärtig können daher eindeutige Aussagen weder hinsichtlich der Existenz von Hysteresis an den Arbeitsmärkten westeuropäischer Länder noch hinsichtlich ihrer möglichen Ursachen gemacht werden.

Bei diesem Stand der Diagnose können daher klare wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen seriöserweise nicht gegeben werden. Insbesondere ist zu kritisieren, wenn in Überstrapazierung der Analogie zum Hysteresis-Phänomen in der Elektrophysik in keynesianischer Tradition vorschnell zu wirtschaftspolitisch induzierten Gegenschocks geraten wird, durch die – wie die Remanenz in der Physik – Hysteresis-Arbeitslosigkeit beseitigt werden soll. Gegen eine solche diskretionäre Politik gelten zum einen die bekannten Einwände: nicht zu erfüllende Informationsanforderungen (hinsichtlich Kenntnis der Lags, genauen Dosierung der Maßnahmen, etc.), Unterstellung altruistischer, ausschließlich im Interesse des Gemeinwohls handelnder politischer Akteure usw. Zum anderen wird verkannt, daß eine mögliche ökonomische Hysteresis nicht wie in der Physik aus Naturgesetzmäßigkeiten resultiert, sondern Ergebnis eines dynamischen Systems ist, das von Menschen gestaltet wurde und noch gestaltbar ist. Nur wenn man für die sehr kurze Frist argumentiert und die Wirtschaftsordnung als gegeben annimmt, könnte man mithin zu solchen Schlußfolgerungen kommen. Jedoch bleibt dabei zu bedenken, daß – wie die Lucas-Kritik⁸⁶ und Goodharts Law⁸⁷ zeigen – durch diskretio-

⁸⁵ Vgl. Anhang 2.

⁸⁶ Vgl. Lucas (1976), S. 19 - 46.

⁸⁷ Vgl. Goodhart (1975), S. 5.

näre Politik die Funktionsweise und Dynamik makroökonomischer Systeme geändert werden können. Es wäre daher interessant, der Frage nachzugehen, inwieweit die keynesianisch orientierte Wirtschaftspolitik vor allem seit den 60er Jahren zur Entstehung von Hysteresis beigetragen haben könnte.

Bei Zugrundelegung einer mittel- bis längerfristigen Perspektive kann hingegen nicht von einer gegebenen Wirtschaftsordnung und Dynamik makroökonomischer Systeme ausgegangen werden. Vielmehr können institutionelle Regelungen und Anreizstrukturen, die zu Rigiditäten und nicht vollbeschäftigungskonformer Lohnbildung führen, geändert werden. In diesem Zusammenhang sei nur beispielsweise auf das in § 1 StabG festgeschriebene falsche Assignement in der Beschäftigungspolitik aufmerksam gemacht, nach dem nur Bund und Ländern, nicht jedoch den Tarifvertragsparteien die Verantwortung für einen hohen Beschäftigungsstand zugewiesen wird. Über einen immer größeren Teil der Lohnnebenkosten und damit der gesamten Arbeitskosten wird zudem durch staatliche Regelungen und nicht Tarifverträge entschieden. Es erscheint uns lohnender, diese und ähnliche ordnungspolitische Fehlentwicklungen auf ihr hysteretisches Potential zu untersuchen, statt von einer gegebenen Systemdynamik auszugehen.

Wir sind skeptisch hinsichtlich der Hoffnung einiger Autoren, daß die Einführung des Europäischen Binnenmarktes 1993 zu einer von den Tarifparteien nicht voll antizipierten Produktivitätssteigerung und damit zu einer die Neubeschäftigung von Outsidern bewirkenden Reallohndämpfung führen wird.⁸⁸ Realistischer erscheint uns da schon das auf Risikominimierung angelegte, auf Angebots- und Nachfrageseite ansetzende Konzept des „two handed approach“ des Brüsseler „Centre for European Policy Studies“.⁸⁹

Anhang 1

Entwicklung der Arbeitslosigkeit* für ausgewählte westeuropäische Länder und Ländergruppen

	Seite
Europäische OECD-Länder	32
Deutschland	32
Großbritannien	33

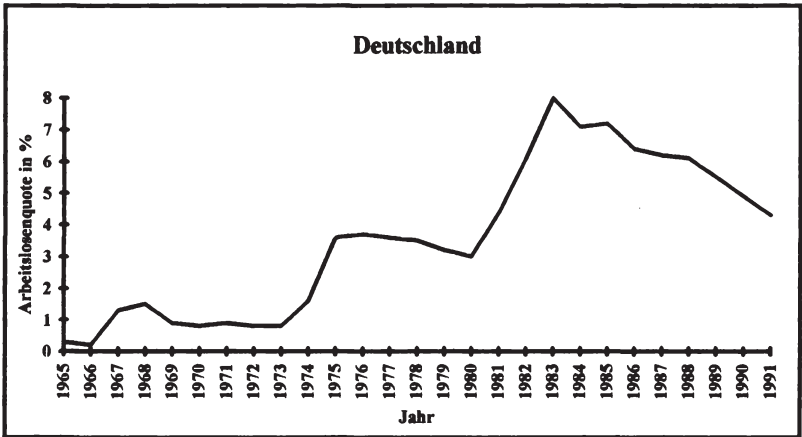
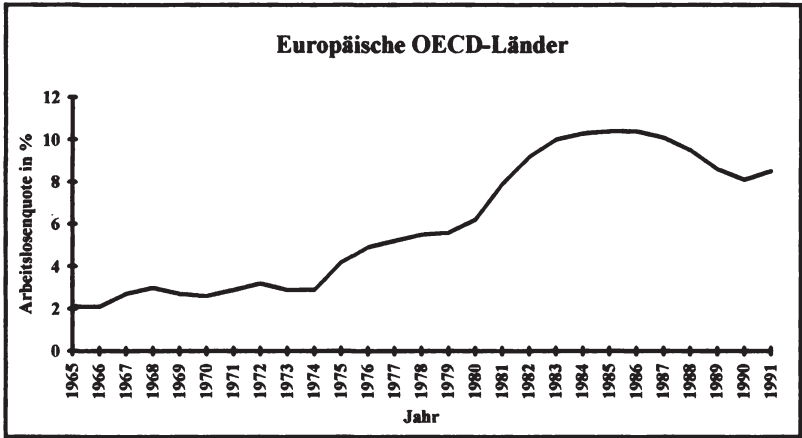
* Es handelt sich hierbei um die standardisierten, saisonbereinigten Arbeitslosenquoten (in %).

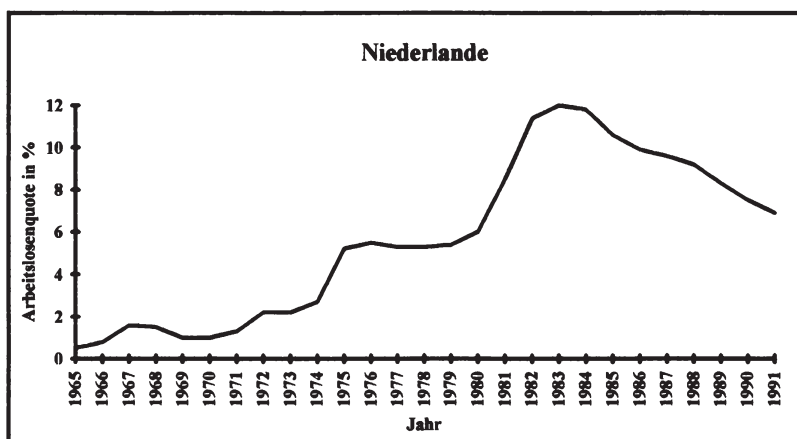
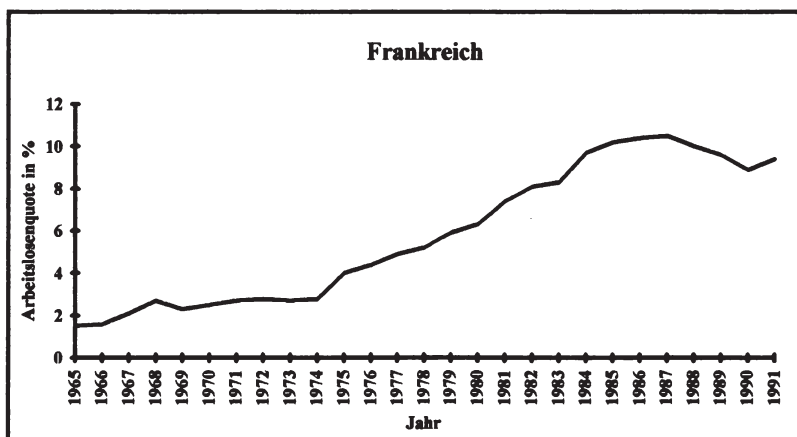
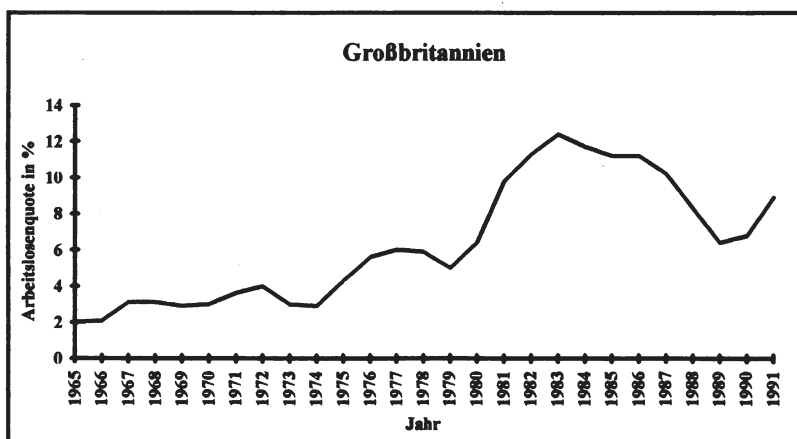
⁸⁸ Vgl. *Paqué* (1989a), S. 55 und *ders.* (1989b), S. 44.

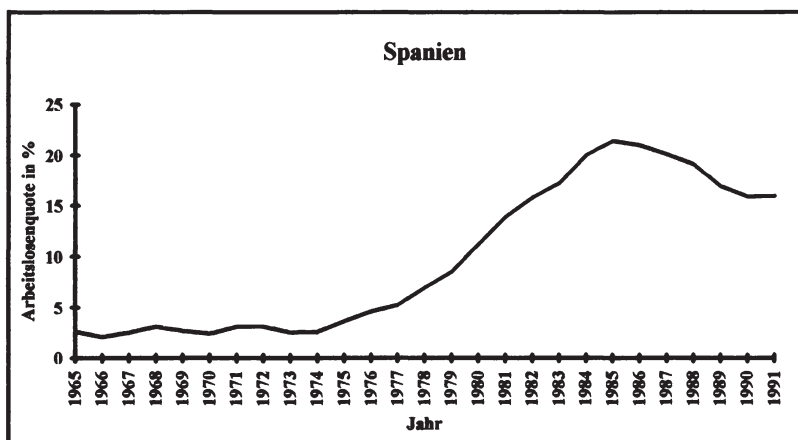
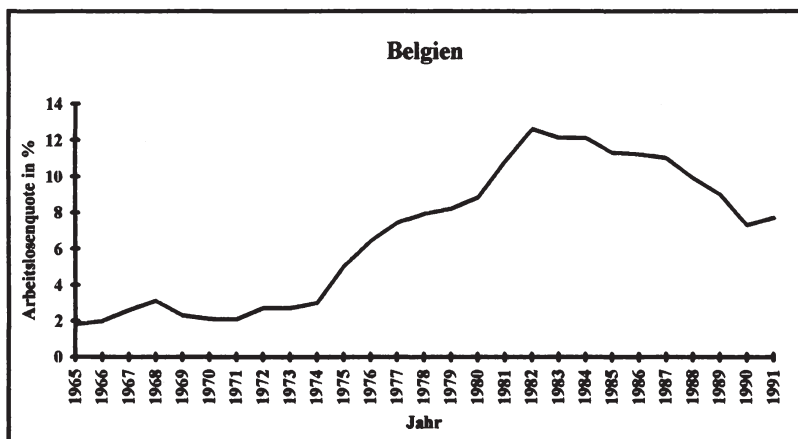
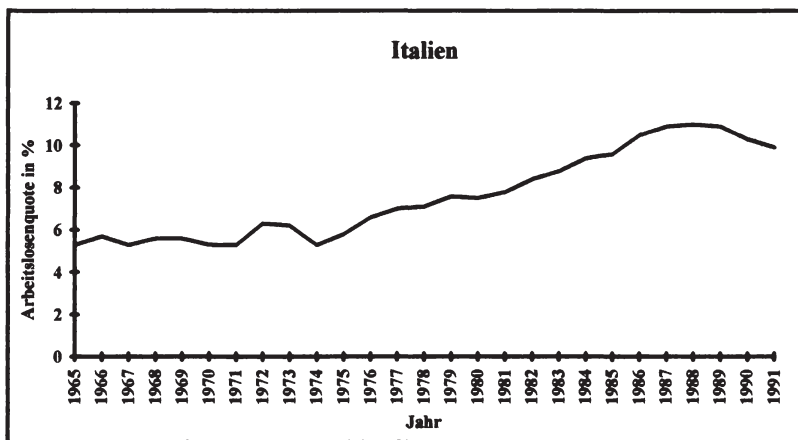
⁸⁹ Vgl. *Blanchard* u.a. (1986), S. 118 - 121, die den Begriff eines „two-handed approach“ prägten. Vgl. auch *Buiter* (1988), S. 334 - 341.

Frankreich	33
Niederlande	33
Italien	34
Belgien	34
Spanien	34

Quelle: OECD Statistics, Main Economic Indicators, Paris.







Anhang 2

Arbeitsmarkt-Ergebnisse empirischer Tests auf Hysteresis für ausgewählte westeuropäische Länder

	Seite
Übersicht: Bundesrepublik Deutschland	35
Übersicht: Großbritannien	37
Übersicht: Frankreich	38
Übersicht: Niederlande	39
Übersicht: Österreich	40
Übersicht: Italien	41
Übersicht: Belgien	41
Übersicht: Dänemark	42
Übersicht: Spanien	43

In den Übersichten verwendete Symbole und Kürzel

Hypothesen: H_0 = Keine Hysteresis (aber Persistenz möglich)
 H_A = Hysteresis

Abkürzungen: AL = Arbeitslosigkeit
 „Europa“ = Gruppe ausgewählter europäischer Länder incl. betrachtetem Land

Übersicht: Bundesrepublik Deutschland

1. Phillipskurvengleichungen

a) Allgemein

H_0 : *Alogoskoufis/Manning* (1988), S. 704f.
Coe (1985), S. 97f. → AL-Persistenz
Cotis/Mihoubi (1990), S. 137 → AL-Persistenz
Gordon (1987), S. 724 - 727 → für „Europa“
Gordon (1988), S. 144
Gordon (1989), S. 223f. → keine vollständige Hysteresis
Jackman/Layard/Nickell (1991), S. 402 - 424 → eher AL-Persistenz

H_A : *Blanchard/Summers* (1986), S. 52 - 58
Coe (1988), S. 295 - 299
Graafland (1988), S. 517 - 521
Graafland (1988a), S. 10 - 19 für „Europa“
Le Page (1991), S. 291 - 294 für „Europa“
Paqué (1989a), S. 35 - 37
Paqué (1989b), S. 14 - 21

b) Tests der „Insider-Outsider“-Theorie

H_0 : *Burda* (1990), S. 46f. über Granger-Kausalitätstests

- H_A: *Burda* (1990), S. 47 - 51 über Einheitswurzeln in der Gewerkschaftsmitgliedschaft sowie „membership effects“ auf Lohnhöhe
Coe (1990), S. 63 - 65
Möller/Völker (1991) unter Anwendung der Kointegrationsmethode

c) Tests der „duration“-Theorie

H₀: *OECD* (1987), S. 214 - 216

H_A: *Coe* (1988), S. 289 - 295
Paqué (1989a), S. 38
Paqué (1989b), S. 21f.

2. Beschäftigungsgleichungen

- H₀: *Alogoskoufis/Manning* (1988), S. 701f. → je nach Schätzgleichungsspezifikation Hysteresis-Parameter von 0,625 bis 0,946
Burda (1990), S. 44 - 46 → keine Einheitswurzel in der Beschäftigungszeitreihe
Hansen (1989), S. 19 - 29 → Persistenz der AL, Evidenz für Hysteresis ambivalent
Hansen (1991), S. 290 - 296 → keine Einheitswurzel in der Beschäftigungszeitreihe
Hauschulz (1991) → Maximum Likelihood-Schätzungen nach Johansen-Verfahren
Niemeläinen/Rombach (1989) → keine Hysteresis in der Arbeitsnachfrage (eher „derived demand with adjustment costs“)
- H_A: *Barro* (1988), S. 33 → hohe AL-Persistenz; Hysteresis-Parameter 0,904
Blanchard/Summers (1986), S. 56 - 58
Coe (1990), S. 58f. → Beschäftigung als „Random Walk“
Jaeger/Parkinson (1990) → „Unobserved Components Approach“
Neudorfer/Pichelmann (1989), S. 194 → Einheitswurzel in der Arbeitslosenquotenzeitreihe

3. Beveridgekurvengleichungen

H₀: keine Evidenz

H_A: *Budd/Levine/Smith* (1987)
Franz (1987), S. 101 - 107
Jackman/Layard (1987)
Möller (1990), S. 91 - 108 → Rechtsverschiebung der Beveridgekurve als Folge von Humankapitalentwertung, Möglichkeit von „multiple equilibria“

4. Sonstige

H₀: keine Evidenz

H_A: *Licht* (1990) → Negative Verweildauerabhängigkeit der Abgangsrate in die Beschäftigung; Panelanalyse

Übersicht: Großbritannien*1. Phillipskurvengleichungen*

a) Allgemein

- H_0 : *Alogoskoufis/Manning* (1988), S. 704f.
Carruth/Oswald (1988) → „unique natural rate of unemployment“
Gordon (1987), S. 724 - 727 für „Europa“
Gordon (1988), S. 144
Gordon (1989), S. 223f. → keine vollständige Hysteresis
Jackman/Layard/Nickell (1991), S. 402 - 424 → eher AL-Persistenz
Nickell (1987), S. 122 → eher AL-Persistenz
- H_A : *Bean/Gavosto* (1990), S. 443
Blanchard/Summers (1986), S. 52 - 58
Coe (1985), S. 97f.
Coe (1988), S. 295 - 301
Cotis/Mihoubi (1990), S. 137
Cross/Hutchinson/Yeoward (1990), S. 160 - 163
Graafland (1988), S. 517 - 521
Graafland (1988a) S. 10 - 19
Jenkinson (1988) über die Schätzung einer reduzierten Form einer NAIRU-Gleichung
Le Page (1991), S. 291 - 294 für „Europa“
OECD (1989), S. 51

b) Tests der „Insider-Outsider“-Theorie

- H_0 : *Burda* (1990), S. 46f. über Granger-Kausalitätstests
Nickell/Wadhwani (1988), S. 731 - 733 → Ablehnung des „pure insider view“ auf Mikro-(= Firmen)datenbasis
- H_A : *Coe* (1990), S. 63 - 65
Pemberton (1990) auf der Grundlage eines „non-standard insider-outsider model“ mit endogenen Präferenzen der Arbeitnehmer

c) Tests der „duration“-Theorie

- H_0 : *Layard/Nickell* (1985), S. 71 - 73 → eher AL-Persistenz als AL-Hysteresis
Layard/Nickell (1986), S. 152 - 155
OECD (1987), S. 214 - 216
- H_A : *Budd/Levine/Smith* (1988a), S. 51 - 61
Coe (1988), S. 289 - 295
OECD (1986), S. 35

2. Beschäftigungsgleichungen

- H_0 : *Alogoskoufis/Manning* (1988), S. 701f.
- H_A : *Barro* (1988), S. 33 → Hysteresis-Parameter bereits > 1
Blanchard/Summers (1986), S. 56 - 58

Coe (1990), S. 58f. → Beschäftigung als „Random Walk“
Neudorfer/Pichelmann (1989), S. 194 → Einheitswurzel in der Arbeitslosenquotenzeitreihe

3. Beveridgekurvengleichungen

H_0 : keine Evidenz

H_A : *Budd/Levine/Smith* (1987)
Budd/Levine/Smith (1988), S. 1083 - 1088
Budd/Levine/Smith (1988a), S. 51 - 61
Jackman/Layard (1987)

4. Sonstige

H_0 : keine Evidenz

H_A : *Jones* (1989)

Übersicht: Frankreich

1. Phillipskurvengleichungen

a) Allgemein

H_0 : *Alogoskoufis/Manning* (1988), S. 704f.
Cotis/Mihoubi (1990), S. 137
Gordon (1987), S. 724 - 727 für „Europa“
Gordon (1988), S. 144
Graafland (1988), S. 517 - 521
Jackman/Layard/Nickell (1991), S. 402 - 424 → eher AL-Persistenz
Wyplosz (1987), S. 129f.
 H_A : *Blanchard/Summers* (1986), S. 52 - 58
Coe (1988), S. 295 - 299
Graafland (1988a) S. 10 - 19 für „Europa“
Le Page (1991), S. 291 - 294 für „Europa“

b) Tests der „Insider-Outsider“-Theorie

H_0 : *Burda* (1990), S. 46f. über Granger-Kausalitätstests
Coe (1990), S. 64
 H_A : *Coe* (1990), S. 65

c) Tests der „duration“-Theorie

H_0 : *OECD* (1987), S. 214 - 216
 H_A : *Coe* (1988), S. 289 - 295

2. Beschäftigungsgleichungen

- H₀: *Alogoskoufis/Manning* (1988), S. 701f.
 H_A: *Barro* (1988), S. 33 → Hysteresis-Parameter bereits > 1
Blanchard/Summers (1986), S. 56 - 58
Coe (1990), S. 58f. → Beschäftigung als „Random Walk“

3. Beveridgekurvengleichungen

Keine Studien gefunden

Übersicht: Niederlande

1. Phillipskurvengleichungen

a) Allgemein

- H₀: *Gordon* (1987), S. 724 - 727 für „Europa“
Gordon (1988), S. 144
Jackman/Layard/Nickell (1991), S. 402 - 424 → eher AL-Persistenz
 H_A: *Cross/Hutchinson/Yeoward* (1990), S. 160
Driehuis (1990), S. 353 - 356
Coe (1988), S. 295 - 301
Graafland (1988), S. 517 - 521
Graafland (1988a) S. 10 - 19 für „Europa“

b) Tests der „Insider-Outsider“-Theorie

- H₀: *Graafland* (1990), S. 8 - 10
 H_A: *Coe* (1990), S. 63 - 65

c) Tests der „duration“-Theorie

- H₀: *OECD* (1987), S. 214 - 216
 H_A: *Coe* (1988), S. 289 - 295
Graafland (1990), S. 12 - 14
Graafland/Huizinga (1990), für „age-related minimum wages“

2. Beschäftigungsgleichungen

- H₀: keine Evidenz
 H_A: *Barro* (1988), S. 33 → hohe AL-Persistenz → Hysteresis-Parameter 0,913
Coe (1990), S. 58f. → Beschäftigung als „Random Walk“

3. Beveridgekurvengleichungen

H_0 : keine Evidenz

H_A : *Driehuis* (1990), S. 353 - 356
Graafland (1990), S. 8

Übersicht: Österreich

1. Phillipskurvengleichungen

a) Allgemein

H_0 : *Coe* (1985), S. 97f. → AL-Persistenz
Gordon (1987), S. 724 - 727 für „Europa“
Jackman/Layard/Nickell (1991), S. 402 - 424 → eher AL-Persistenz
Neudorfer/Pichelmann/Wagner (1990), S. 112 - 118 → AL-Persistenz
Pichelmann (1990), S. 178 - 184 → AL-Persistenz („loops around the Phillips curve“)

H_A : *Gordon* (1988), S. 144
Coe (1988), S. 295 - 301

b) Tests der „Insider-Outsider“-Theorie

H_0 : *Burda* (1990), S. 46f. über Granger-Kausalitätstests
 H_A : *Neudorfer/Pichelmann/Wagner* (1990a), S. 115f.

c) Tests der „duration“-Theorie

H_0 : *OECD* (1987), S. 214 - 216
 H_A : *Coe* (1988), S. 289 - 295

2. Beschäftigungsgleichungen

H_0 : *Barro* (1988), S. 33 → hohe AL-Persistenz → Hysteresis-Parameter 0,89
 H_A : *Burda* (1990), S. 45 → Einheitswurzel in der Beschäftigungszeitreihe
Neudorfer/Pichelmann/Wagner (1990), S. 110 - 112 → Arbeitslosenquote als „Random Walk“
Neudorfer/Pichelmann (1989), „shock persistence in the unemployment rate series“ nach Verfahren von Campbell/Mankiw und Cochrane

3. Beveridgekurvengleichungen

Keine Studien gefunden

Übersicht: Italien

1. Phillipskurvengleichungen

a) Allgemein

- H₀: Gordon (1987), S. 724 - 727 für „Europa“
 Gordon (1988), S. 144
 Jackman/Layard/Nickell (1991), S. 402 - 424 → eher AL-Persistenz
- H_A: Graafland (1988a) S. 10 - 19 für „Europa“
 Le Page (1991), S. 291 - 294 für „Europa“

b) Tests der „Insider-Outsider“-Theorie

- H₀: Burda (1990), S. 46f. über Granger-Kausalitätstests
- H_A: Coe (1990), S. 63 - 65

c) Tests der „duration“-Theorie

Keine Studien gefunden

2. Beschäftigungsgleichungen

- H₀: keine Evidenz
- H_A: Barro (1988), S. 33 → hohe AL-Persistenz → Hysteresis-Parameter 0,927
 Coe (1990), S. 58f. → Beschäftigung als „Random Walk“

3. Beveridgekurvengleichungen

Keine Studien gefunden

Übersicht: Belgien

1. Phillipskurvengleichungen

a) Allgemein

- H₀: Gordon (1987), S. 724 - 727 für „Europa“
 Jackman/Layard/Nickell (1991), S. 402 - 424 → eher AL-Persistenz
- H_A: Gordon (1988), S. 144
 Graafland (1988a), S. 10 - 19 für „Europa“

b) Tests der „Insider-Outsider“-Theorie

- H₀: Coe (1990), S. 64
- H_A: Coe (1990), S. 65

c) Tests der „duration“-Theorie

Keine Studien gefunden

2. Beschäftigungsgleichungen

H₀: Barro (1988), S. 33 → hohe AL-Persistenz → Hysteresis-Parameter 0,877

H_A: Coe (1990), S. 58f. → Beschäftigung als „Random Walk“

3. Beveridgekurvengleichungen

Keine Studien gefunden

Übersicht: Dänemark

1. Phillipskurvengleichungen

a) Allgemein

H₀: Gordon (1987), S. 724 - 727 für „Europa“

Gordon (1988), S. 144

Jackman/Layard/Nickell (1991), S. 402 - 424 → eher AL-Persistenz

H_A: Gross/Hutchinson/Yeoward (1990), S. 160

b) Tests der „Insider-Outsider“-Theorie

H₀: Burda (1990), S. 46f. über Granger-Kausalitätstests

H_A: Coe (1990), S. 63 - 65

c) Tests der „duration“-Theorie

H₀: keine Evidenz

H_A: Andersen/Overgaard (1990), S. 161

2. Beschäftigungsgleichungen

H₀: keine Evidenz

H_A: Barro (1988), S. 33 → hohe AL-Persistenz → Hysteresis-Parameter 0,914

Coe (1990), S. 58f. → Beschäftigung als „Random Walk“

3. Beveridgekurvengleichungen

Keine Studien gefunden

Übersicht: Spanien*1. Phillipskurvengleichungen*

a) Allgemein

- H₀: *Andrés/Dolado/Molinas/Sébastiàn/Zabalza* (1990), S. 400
Jackman/Layard/Nickell (1991), S. 402 - 424 → eher AL-Persistenz
- H_A: *Coe* (1988), S. 295 - 301
Le Page (1991), S. 291 - 294 für „Europa“

Für die anderen Testansätze wurden keine Studien gefunden.

Literatur

- Adams, Charles* (1988): Hysteresis Effects and Unemployment, in: Rod Cross (Hrsg., 1988), S. 392 - 396.
- Alogoskoufis, George/Manning, Alan* (1988): Wage Setting and Unemployment Persistence in Europe, Japan and the USA, in: *European Economic Review*, Vol. 32, S. 698 - 706.
- Andersen, Torben M./Overgaard, Per B.* (1990): Demand and Capacity Constraints on Danish Employment, in: Bean, Charles R./Drèze, Jacques H. (Hrsg.), S. 156 - 201.
- Andrés, Javier/Dolado, Juan/Molinas, César/Sebastiàn, Miguel/Zabalza, Antonio* (1990): The Influence of Demand and Capital Constraints on Spanish Unemployment, in: Bean, Charles R./Drèze, Jacques H. (Hrsg.), S. 366 - 408.
- Baldwin, Richard E.* (1990): Hysteresis in Trade, in: *Empirical Economics*, Vol. 15, S. 127 - 142.
- Baldwin, Richard E./Lyons, Richard* (1991): External Economies and European Integration: The Potential for Self-Fulfilling Expectations, in: Commission of the European Communities, S. 56 - 75.
- Ball, Lawrence* (1990): Insiders and Outsiders, in: *Journal of Monetary Economics*, Vol. 26, S. 459 - 469.
- Barro, Robert J.* (1988): The Persistence of Unemployment, in: *The American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 78, S. 32 - 37.
- Basevi, Georgio u. a.* (1986): Europe: The Case for Unsustainable Growth, in: Olivier Blanchard/Rudiger Dornbusch/Richard Layard (Hrsg., 1986), S. 33 - 94.
- Bean, Charles R.* (1989): Capital Shortages and Persistent Unemployment, in: *Economic Policy*, No. 8, S. 11 - 53.
- Bean, Charles R./Layard, Richard G./Nickell, Stephen J.* (1986): The Rise in Unemployment: A Multi-Country-Study, Discussion Paper, Centre for Labour Economics, London School of Economics, No. 239, London.
- Bean, Charles R./Drèze, Jacques H.* (Hrsg., 1990): *Europe's Unemployment Problem*, Cambridge/London.

- Bean, Charles R./Gavosto, Andrea* (1990): Outsiders, Capacity Shortages, and Unemployment in the United Kingdom, in: *Bean/Drèze* (1990), S. 409 - 450.
- Belke, Ansgar/Kösters, Wim* (1990): Arbeitslosigkeit als Hysteresis-Phänomen, in: *WISU – Das Wirtschaftsstudium*, 19. Jg., S. 277 - 279.
- Blanchard, Olivier J.* (1990): Unemployment: Getting the Questions Right – and Some of the Answers, in: *Bean/Drèze* (1990), S. 66 - 89.
- (1991): Wage Bargaining and Unemployment Persistence, NBER Working Paper Series, National Bureau of Economic Research, Nr. 3664, Cambridge, Mass.
- Blanchard, Olivier J./Summers, Lawrence H.* (1986): Hysteresis and the European Unemployment Problem, in: *NBER, Macroeconomics Annual*, Vol. 1, S. 15 - 78.
- (1986a): Hysteresis in Unemployment, NBER Working Paper Series, National Bureau of Economic Research, No. 2035, Cambridge, Mass.
- (1987): Fiscal Increasing Returns, Hysteresis, Real Wages and Unemployment, in: *European Economic Review*, Vol. 31, S. 543 - 566.
- (1988): Beyond the Natural Rate Hypothesis, in: *The American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 78, S. 182 - 187.
- Blanchard, Olivier J./Dornbusch, Rudiger/Layard, Richard* (Hrsg., 1986): Restoring Europe's Prosperity, *Macroeconomic Papers from the Centre for European Policy Studies*, Vol. 1, Cambridge, Mass./London.
- Blanchard, Olivier J. u.a.* (1986): Employment and Growth in Europe: A Two-Handed-Approach, in: *Olivier J. Blanchard/Rudiger Dornbusch/Richard Layard* (Hrsg., 1986), S. 95 - 124.
- Blinder, Alan S.* (1988): The Rules – versus – Discretion Debate in the Light of Recent Experience, in: *Herbert Giersch* (Hrsg., 1988), S. 45 - 63.
- Brunello, Giorgio* (1989): Hysteresis and the Japanese Unemployment Problem: A Preliminary Investigation, *Centre for Labour Economics, London School of Economics, Discussion Paper No. 330*.
- Bruno, Michael* (1986): Aggregate Supply and Demand Factors in OECD Unemployment: An Update, in: *Economica, Supplement*, Vol. 53, S. 35 - 52.
- Bruno, Michael/Sachs, Jeffrey D.* (1985): *Economics of Worldwide Stagflation*, Oxford.
- Budd, Alan/Levine, Paul/Smith, Peter* (1987): Long-Term Unemployment and the Shifting U-V-Curve – A Multi-Country Study, in: *European Economic Review*, Vol. 31, S. 296 - 305.
- (1988): Unemployment, Vacancies and the Long-Term Unemployed, in: *The Economic Journal*, Vol. 98, S. 1071 - 1091.
- (1988a): Real Wage Adjustment and Long-Term Unemployment, in: *Rod Cross* (Hrsg., 1988), S. 41 - 64.
- Buiter, Willem H.* (1988): The Right Combination of Demand and Supply Policies: The Case for a Two-Handed Approach, in: *Herbert Giersch* (Hrsg., 1988), S. 305 - 345.
- Buiter, Willem H./Gersowitz, Mark* (1981): Issues in Controllability and the Theory of Economic Policy, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 15, S. 33 - 43.
- Burda, Michael C.* (1988): Is There a Capital Shortage in Europe?, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 124, S. 38 - 57.

- (1990): Some Evidence on the Membership Hysteresis Hypothesis in Europe, in: Wolfgang Franz (Hrsg., 1990), S. 35 - 54.
- (1990a): Is Mismatch Really the Problem? Some Estimates of the „Chelwood Gate II“ Model with U.S. Data, in: Charles R. Bean/Jacques R. Drèze (Hrsg.), S. 451 - 479.
- Carruth, Alan A./Oswald, Andrew J.* (1988): Testing for Multiple Natural Rates of Unemployment in the British Economy: A Preliminary Investigation, in: Rod Cross (Hrsg., 1988), S. 232 - 255.
- Coe, David T.* (1985): Nominal Wages, The NAIRU and Wage Flexibility, in: OECD Economic Studies, No. 5, S. 87 - 126.
- (1988): Hysteresis Effects in Aggregate Wage Equations, in: Rod Cross (Hrsg.), S. 284 - 315.
- (1990): Insider-Outsider Influences on Industry Wages, in: Wolfgang Franz (Hrsg., 1990), S. 55 - 76.
- Coe, David T./Krueger, Thomas* (1990), Wage Determination, the Natural Rate of Unemployment, and Potential Output, in: German Unification Economic Issues, Occasional Paper No. 75, IMF, Washington, D.C.
- Commission of the European Communities (1991): The Economics of EMU, European Economy, Special Edition No. 1, Brüssel/Luxemburg.
- Cotis, Jean-Philippe/Mihoubi, Ferhat* (1990): L'Hystérésis du Taux de Chômage en Europe, in: Economie et Prévision, No. 92 - 93, S. 127 - 144.
- Cross, Rod* (1987): Hysteresis and Instability in the Natural Rate of Unemployment, in: The Scandinavian Journal of Economics, Vol. 89, S. 71 - 89.
- Cross, Rod* (Hrsg., 1988): Unemployment, Hysteresis, and the Natural Rate Hypothesis, Oxford/New York.
- Cross, Rod/Allan, Andrew* (1988): On the History of Hysteresis, in: Rod Cross (Hrsg., 1988), S. 26 - 38.
- Cross, Rod/Hutchinson, Harold* (1988): Hysteresis Effects and Unemployment: An Outline, in: Rod Cross (Hrsg., 1988), S. 3 - 7.
- Cross, Rod/Hutchinson, Harold/Yeoward, Serena* (1990a): The Natural Rate versus the Hysteresis Hypothesis: A Century of Prices and Unemployment in the U.S. and U.K., in: Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 120, S. 156 - 164.
- (1990b): The Natural Rate, Hysteresis and the Duration Composition of Unemployment in the U.S., in: Quarterly Journal of Business and Economics, Vol. 29, Nr. 2, S. 89 - 116.
- Drèze, Jacques H. u.a.* (1987): Reducing Unemployment in Europe: The Role of Capital Formation, in: Richard Layard/Lars Calmfors (Hrsg., 1987), S. 11 - 47.
- Driehuis, Wim* (1990): A Disequilibrium Analysis of the Dutch Economy, in: Bean, Charles R./Drèze, Jacques H. (Hrsg.), S. 329 - 365.
- Ees, Hans van/Garretsen, Harry* (1988): Hysteresis en werkloosheid, in: Economisch statistische berichten, Band 73, Nr. 3665, S. 672 - 676.
- Flanagan, Robert J.* (1988): Unemployment as a Hiring Problem, in: OECD Economic Studies, No. 11, S. 123 - 154.

- Franz, Wolfgang* (1987): Hysteresis, Persistence, and the NAIRU: An Empirical Analysis for the Federal Republic of Germany, in: Richard Layard/Lars Calmfors (Hrsg., 1987), S. 91 - 122.
- (1987a): Strukturelle und friktionelle Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland – Eine theoretische und empirische Analyse der Beveridge-Kurve, in: Arbeitsmärkte und Beschäftigung – Fakten, Analysen, Perspektiven, Gottfried Bombach/Bernhard Gahlen/Alfred E. Ott (Hrsg.), Schriftenreihe des wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Band 16, Tübingen, S. 301 - 323.
 - (1987b): Die Beveridge-Kurve, in: WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 16. Jg., S. 511 - 514.
 - (1989): Das Hysteresis-Phänomen, in: WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 18. Jg., S. 77 - 80.
 - (Hrsg., 1990): Hysteresis Effects in Economic Models, Studies in Empirical Economics, Heidelberg.
 - (1990): Hysteresis in Economic Relationships: An Overview, in: ders. (Hrsg., 1990), S. 1 - 17.
- Giavazzi, Francesco/Wyplosz, Charles* (1985): The Zero Root Problem: A Note on the Dynamic Determination of the Stationary Equilibrium in Linear Models, in: Review of Economic Studies, Vol. 52, S. 353 - 357.
- Giersch, Herbert* (1985): Eurosclerosis, Kieler Diskussionsbeiträge, Institut für Weltwirtschaft, Nr. 112, Kiel.
- (Hrsg., 1988): Macro and Micro Policies for More Growth and Employment – Symposium 1987, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Gobrecht, Heinrich* (1971): Elektrizität und Magnetismus, Lehrbuch der Experimentalphysik, Bd. 2, Bergmann, Ludwig/Schäfer, Clemens (Hrsg., 1971), 6. Aufl., Berlin/New York.
- Göcke, Matthias* (1992): Der Außenhandel als Hysteresis-System, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Westfälischen Wilhelms-Universität Nr. 148, Münster.
- Goodhart, Charles A. E.* (1975): Problems of Monetary Managements: The UK Experience. Discussion Paper for Reserve Bank of Australia Conference on Monetary Economics, S. 5. Zitiert nach Pierce, David G. - Tysome, Peter J. (1985): Monetary Economics Theory, Evidence and Policy, 2. Aufl., London u.a., S. 240.
- Gordon, Robert J.* (1987): Productivity, Wages, and Prices inside and outside of Manufacturing in the U.S., Japan, and Europe, in: European Economic Review, Vol. 31, S. 685 - 739.
- (1988): Wage Gaps versus Output Gaps: Is there a Common Story for All of Europe?, in: Herbert Giersch (Hrsg., 1988), S. 97 - 151.
 - (1989): Hysteresis in History: Was there ever a Phillips Curve?, in: The American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 79, S. 220 - 225.
- Graafland, Johannes J.* (1988a): Hysteresis in Unemployment in the Netherlands, in: De Economist, 136. Jg., S. 508 - 523.
- (1988b): Can Hysteresis Explain Different Labour Market Operations between Europe and the United States? Discussion Paper Series, Institut for Economic Research, Erasmus University, Rotterdam, 8807/G, Rotterdam.

- (1990): On the Causes of Hysteresis in Long-Term Unemployment in the Netherlands, Researchmemorandum, No. 64, Central Planning Bureau, Rotterdam.
- Graafland, Johannes J./Huizinga, F.* (1990): Age-Related Minimum Wages and Hysteresis in Unemployment, in: *Economic Letters*, Vol. 32, S. 289 - 294.
- Gregory, R. G.* (1986): Wages Policy and Unemployment in Australia, in: *Economica*, Supplement, Vol. 53, S. 53 - 74.
- Hansen, Gerd* (1989): Die Persistenz der Arbeitslosigkeit, Arbeiten aus dem Institut für Ökonometrie und Statistik an der Universität Kiel, Band 47, Kiel.
- (1991): Hysteresis und Arbeitslosigkeit, in: *Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik*, Vol. 208/3, S. 272 - 298.
- Hauschulz, Wolfgang* (1991): Hysteresis und Cointegration. Empirische Evidenz der Hysteresis-Hypothese anhand von ML-Schätzungen eines Partialsystems, Arbeiten aus dem Institut für Statistik & Ökonometrie, Kiel, Nr. 56.
- Heap, S. P. Hargreaves* (1980): Choosing the Wrong ‚Natural‘ Rate: Accelerating Inflation or Decelerating Employment and Growth, in: *The Economic Journal*, Vol. 90, S. 611 - 620.
- Holly, Sean/Smith, Peter* (1988): Compositional Effects and Unemployment in the United States and Europe, in: *Herbert Giersch* (Hrsg., 1988), S. 152 - 165.
- Hughes, Peter R./Hutchinson, Gillian* (1988): Unemployment, Irreversibility, and the Long-term Unemployed, in: *Rod Cross* (Hrsg., 1988), S. 93 - 114.
- Jackman, Richard/Layard, Richard* (1987): Unemployment – Introduction, in: *European Economic Review*, Vol. 31, S. 285 - 287.
- (1991): Does Long-Term Unemployment Reduce a Person's Chance of a Job? A Time-Series Test, in: *Economica*, Vol. 58, S. 93 - 106.
- Jackman, Richard/Roper, Steven* (1987): Structural Unemployment, in: *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 49, S. 9 - 36.
- Jackman, Richard/Pissarides, Christopher/Savouri, Savvas* (1990): Labour Market Policies and Unemployment in the OECD, in: *Economic Policy, A European Forum*, Vol. 5, No. 2, S. 449 - 490.
- Jackman, Richard/Layard, Richard/Nickell, Stephen* (1991): Unemployment – Macroeconomic Performance and the Labour Market, Oxford u. a.
- Jaeger, Albert/Parkinson, Martin* (1990): Testing for Hysteresis in Unemployment. An Unobserved Components Approach, in: *Wolfgang Franz* (Hrsg., 1990), S. 77 - 90.
- Jenkinson, Tim J.* (1988): The NAIRU: Statistical Fact or Theoretical Straitjacket?, in: *Rod Cross* (Hrsg., 1988), S. 365 - 377.
- Jerger, Jürgen* (1991): Kointegrationsmodelle. Eine neue Technik zur Lösung von Regressionsproblemen, in: *WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 20. Jg., S. 471 - 475.
- Jones, David R.* (1989): After Redundancy – Labour Market Adjustment and Hysteresis Effects: Evidence from the Steel Industry, in: *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 51, S. 259 - 275.
- Klodt, Henning* (1986): Lohnquote und Beschäftigung – Die Lohnlücke, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 201/5, S. 480 - 497.

- Kösters, Wim (1986): Zur theoretischen und empirischen Bestimmung der Vollbeschäftigung, Göttingen.
- Landmann, Oliver (1989): Verteilungskonflikte, Kapitalbildung und Arbeitslosigkeit, in: Hans Jürgen Ramser/Hajo Riese (Hrsg., 1989), Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung – Gottfried Bombach zum 70. Geburtstag, Berlin u. a.
- Layard, Richard (1986): How to Beat Unemployment, Oxford u. a.
- Layard, Richard G./Nickell, Stephen J. (1986): Unemployment in Britain, in: *Economica*, Supplement, Vol. 53, S. 121 - 169.
- Le Page, Jean Marie (1991): L'Hypothèse d'Hystérésis dans la Théorie Économique du Chomage: Pertinence et Implications, in: *Revue d'Economie Politique*, Vol. 101, No. 2, S. 281 - 299.
- Licht, Georg/Steiner, Viktor (1990): Abgang aus der Arbeitslosigkeit, Individual-effekte und Hysteresis. Eine Panelanalyse für die Bundesrepublik Deutschland, Institut für Volkswirtschaftslehre, Universität Augsburg, Beitrag Nr. 41.
- Lindbeck, Assar/Snower, Dennis J. (1986): Wage Setting, Unemployment, and Insider-Outsider Relations, in: *The American Economic Review*, Papers and Proceedings, Vol. 76, S. 235 - 239.
- (1988): Cooperation, Harassment, and Involuntary Unemployment: An Insider-Outsider Approach, in: *The American Economic Review*, Vol. 78, No. 1, S. 167 - 188.
- Lucas, Robert E., Jr. (1976): *Econometric Policy Evaluation: A Critique*. Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy, Vol. 1, Amsterdam, S. 19 - 46.
- Möller, Joachim (1989): Unemployment and Deterioration of Human Capital – A Labour Market Model with Hysteresis Implications, *Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge*, Universität Konstanz, Serie I – Nr. 245.
- (1990): Unemployment and Deterioration of Human Capital. A Labour Market Model with Hysteresis Implications, in: Wolfgang Franz (Hrsg., 1990), S. 91 - 108.
- (1991a): Die Insider-Outsider-Theorie, in: *WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 20. Jg., S. 333 - 339.
- (1991b): Lohnbildung und Hysteresis – Empirische Überprüfung eines Insider-Outsider Modells für die Bundesrepublik Deutschland, in: *ZWS, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, Vol. 111, S. 401 - 424.
- Möller, Joachim/Völker, Rainer (1991): Lohnbildung und Hysteresis – Empirische Überprüfung eines Insider-Outsider-Modells für die Bundesrepublik Deutschland, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 111. Jg., S. 401 - 424.
- Neudorfer, Peter/Pichelmann, Karl (1989): Measuring Shock Persistence in Austrian Unemployment: A Note, in: *Empirica - Austrian Economic Papers*, Vol. 16, No. 2, S. 193 - 208.
- (1990a): Hysteresis, NAIRU and Long Term Unemployment in Austria, in: Wolfgang Franz (Hrsg., 1990), S. 109 - 121.
- (1990b): Unfavorable Shifts of Rationing Equilibria: Austrian Unemployment, 1965 - 86, in: Charles R. Bean/Jacques H. Drèze (Hrsg.), S. 90 - 119.
- Nickell, Stephen J. (1987): Why Is Wage Inflation in Britain so High?, in: *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 49, S. 103 - 108.

- (1988): Unions, Wages and Employment – Tests Based on U.K. Firm-Level Data, in: *European Economic Review*, Vol. 32, S. 727 - 733.
- Niemeläinen, Heikki/Rombach, Erich* (1989): Estimates and Tests of Hysteresis in West German Labour Demand, Kiel Advanced Studies Working Papers, Institut für Weltwirtschaft, Nr. 172, Kiel.
- OECD, Organisation for Economic Co-Operation and Development (1986): *Economic Outlook*, No. 40, Paris.
- (1987): *Employment Outlook*, Paris.
- (1988): *Employment Outlook – Deutsche Übersetzung der Kapitel 1 und 2*, Paris.
- (1989): *Economies in Transition – Structural Adjustment in OECD Countries*, Paris.
- Paqué, Karl-Heinz* (1989): Lord Keynes in neuen Kleidern, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 6 vom 7. 1. 1989, S. 15.
- (1989a): Wage Gaps, Hysteresis, and Structural Unemployment – The West German Labour Market in the Seventies and Eighties, *Kieler Arbeitspapiere*, Institut für Weltwirtschaft, Nr. 358, Kiel.
- (1989b): Micro-Macro Links in West Germany's Unemployment, *Kieler Arbeitspapiere*, Institut für Weltwirtschaft, Nr. 378, Kiel.
- Pemberton, James* (1990): Persistence and Hysteresis in Aggregate Unemployment: A Dynamic Insider-Outsider Model with Endogenous Preferences, *Discussion Papers in Macroeconomics, Forecasting and Econometrics, Series A*, Vol. I, No. 6, University of Reading, Department of Economics.
- Phelps, Edmund S.* (1972): *Inflation Policy and Unemployment Theory – The Cost-Benefit Approach to Monetary Planning*, London, Basingstoke.
- Pichelmann, Karl* (1990): Unemployment Dynamics, Wage Flexibility, and the NAIRU in Austria, in: *Empirica - Austrian Economic Papers*, Vol. 17, No. 2, S. 171 - 186.
- Pissarides, Christopher A.* (1989): Unemployment and Macroeconomics, in: *Economica*, Vol. 56, No. 221, S. 1 - 14.
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (1991): Die wirtschaftliche Entwicklung in der westlichen Welt und in der Bundesrepublik Deutschland zur Jahreswende 1991/92, *RWI-Konjunkturberichte*, 42. Jg., Nr. 2, Berlin.
- Rompuy, Paul van* (1987): Comment on: Wolfgang Franz (1987), in: Richard Layard/Lars Calmfors (Hrsg., 1987), S. 132 - 138.
- Sachs, Jeffrey D.* (1986): High Unemployment in Europe: Diagnosis and Policy Implications, NBER Working Paper Series, National Bureau of Economic Research, No. 1830, Cambridge, Mass.
- Sachs, Jeffrey/Wyplosz, Charles* (1986): The Economic Consequences of President Mitterand, in: *Economic Policy*, Vol. 2, S. 261 - 322.
- Schatz, Klaus-Werner/Scheide, Joachim/Trapp, Peter* (1988): Low Growth and High Unemployment in Europe-Causes and Policy Options, *Kieler Diskussionsbeiträge*, Institut für Weltwirtschaft, Nr. 140, Kiel.
- Schlittgen, Rainer/Streitberg, Bernd H.* (1987): *Zeitreihenanalyse*, 2. Aufl., München/Wien.

- Schuster, Rolf T.* (1991): Hysterese auf Arbeitsmärkten – Eine Untersuchung zur empirischen Relevanz der stochastischen Katastrophentheorie, Reihe: Quantitative Ökonomie, Bd. 34, Bergisch Gladbach/Köln.
- Solow, Robert M.* (1986): Unemployment: Getting the Questions Right, in: *Economica*, Supplement, Vol. 53, S. 23 - 34.
- Tobin, James* (1972): Inflation and Unemployment, in: *The American Economic Review*, Vol. 62, S. 1 - 18.
- Tötsch, Inge* (1988): Screening in Labour Markets with Heterogeneous Workers, in: Rod Cross (Hrsg., 1988), S. 180 - 200.
- Werner, Heinz* (1987): Ermittlung der Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug in der EG, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bundesanstalt für Arbeit, Nr. 108, Nürnberg.
- Winter-Ebmer, Rudolf* (1991): Die Beveridge-Kurve. Ein altes Konzept neu interpretiert, in: *Konjunkturpolitik*, 37. Jg., H. 1/2, S. 45 - 65.
- Wyplosz, Charles* (1987): Comment on: Wolfgang Franz (1987), in: Richard Layard/Lars Calmfors (Hrsg., 1987), S. 123 - 131.

Arbeitslosigkeit in Europa – Ein schwer lösbares Rätsel?

Von *Norbert Berthold*, Würzburg

I. Einleitende Bemerkungen

Die Arbeitslosigkeit stieg im Zuge der beiden „Ölpreiskrisen“ seit Mitte der 70er Jahre in allen westlichen Industriestaaten an. Dabei erhöhte sich allerdings die Arbeitslosenquote sowohl in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft als auch in den Vereinigten Staaten wesentlich stärker als in den EFTA-Ländern und in Japan. Betrachtet man aber die Situation etwas genauer, dann stößt man auf einige erstaunliche Entwicklungen: (1) Die Arbeitslosigkeit in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft ist wesentlich persistenter als in den Vereinigten Staaten oder auch in Japan (*Layard/Nickell/Jackman*, 1991, 2). Gerade in diesen beiden Ländern hat aber die Beschäftigung in den 80er Jahren – bei allerdings stark unterschiedlicher Entwicklung der Arbeitsproduktivität – stark zugenommen, während sie in den europäischen Ländern eher stagnierte oder aber nur weniger stark zunahm (*Soltwedel* u. a., 1990, 5). Vor allem das „Beschäftigungswunder“ in den Vereinigten Staaten ist zumindest für die Nachkriegszeit ohne Beispiel, da die Vereinigten Staaten traditionell höhere Arbeitslosenraten bei einer allerdings schon immer wesentlich kürzeren Dauer der Arbeitslosigkeit als die europäischen Länder aufwiesen.

(2) Die Lage auf den europäischen Arbeitsmärkten unterscheidet sich nun aber von Volkswirtschaft zu Volkswirtschaft nicht unerheblich (*Layard/Nickell/Jackman*, 1991, 6). Während die Arbeitslosigkeit in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft ausnahmslos relativ hoch ist, weisen vor allem die skandinavischen Länder – mit Ausnahme von Dänemark –, aber auch die Schweiz und Österreich vergleichsweise niedrige Arbeitslosenquoten auf, wobei sich dies allerdings in der allerjüngsten Zeit – vor allem für Schweden und Finnland – zu ändern scheint. Dabei fällt auf, daß sich die EFTA-Länder in den Institutionen auf den Arbeitsmärkten – der Dichte der staatlichen Regulierungen auf den Arbeitsmärkten, Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen, gewerkschaftlicher Organisationsgrad, Art, Umfang und administrative Handhabung der Leistungen im Falle der Arbeitslosigkeit etc. – beträchtlich unterscheiden.

(3) Der Anteil der Langzeitarbeitslosen – Arbeitnehmer, die länger als ein Jahr arbeitslos sind – hat vor allem in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft stark zugenommen, während er sich in den EFTA-Staaten ähnlich positiv wie in den Vereinigten Staaten und Japan entwickelte (*Layard/Nickell/Jackman*, 1991, 6). Während die Vereinigten Staaten gut abschneiden, weil trotz eines relativ hohen Zustroms von Arbeitnehmern in die Arbeitslosigkeit, die arbeitslosen Arbeitnehmer nur kurz ohne Beschäftigung sind, zeichnen sich die meisten skandinavischen Länder und auch Japan dadurch aus, daß relativ wenig Arbeitnehmer arbeitslos werden und nicht sehr lange ohne Arbeit bleiben. Demgegenüber ist in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft der Zustrom zwar ebenfalls relativ gering, die Dauer der Arbeitslosigkeit aber sehr lange (*Layard/Nickell/Jackman*, 1991, 222).

(4) In den meisten europäischen Ländern wurden die Produktionskapazitäten im Laufe der 80er Jahre aber nicht nur immer stärker ausgelastet, auch die inflationsneutrale Arbeitslosenquote – NAIRU – erhöhte sich beträchtlich und lag oft über, zumeist aber nur wenig unter der tatsächlichen Arbeitslosenquote (*Funke*, 1991, 528). Damit sind aber die Instrumente der traditionellen Beschäftigungspolitik, die über expansive makro-politische Aktivitäten die Ungleichgewichte auf den Arbeitsmärkten bekämpfen will, weitgehend wirkungslos, wenn man inflationäre Entwicklungen verhindern will.

Diese Unterschiede in der Entwicklung und Struktur der Arbeitslosigkeit in den Vereinigten Staaten und Japan auf der einen und Europa auf der anderen Seite, aber vor allem zwischen den Ländern der Europäischen Gemeinschaft einerseits und den EFTA-Staaten andererseits führen zu mindestens zwei Fragen: (1) Was sind die Gründe für die andauernd hohe Arbeitslosigkeit in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft und die wesentlich günstigeren Bedingungen auf den Arbeitsmärkten der EFTA-Staaten? (2) Wo sollte man in der Europäischen Gemeinschaft ansetzen, um die Arbeitslosigkeit wirkungsvoll zu bekämpfen?

II. Was sind die Gründe für die andauernd hohe Arbeitslosigkeit in Europa?

Die seit Mitte der 70er Jahre anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in den meisten europäischen Ländern stellt die Zunft der Ökonomen vor die nicht gerade leichte Aufgabe, zu erklären, weshalb es in marktwirtschaftlichen Ordnungen möglich ist, daß ein beachtlicher Teil der knappen Ressourcen unterbeschäftigt ist. Ganz im Gegensatz zu der bisweilen geäußerten These, „daß nicht einmal eine überzeugende und weitgehend akzeptierte theoretische Erklärung von Arbeitslosigkeit existiert; um so weniger können positive (...) Empfehlungen abgegeben werden“ (*Schneider/Wiegard*, 1989, 395), bin ich allerdings der Meinung, daß man sehr wohl überzeugend erklären kann, wes-

halb die Arbeitslosigkeit in den 70er Jahren anstieg und bis heute in Europa auf einem hohen Niveau verharret. Damit ist es aber auch möglich anzugeben, wo man konkret ansetzen sollte, um die Arbeitslosigkeit wirkungsvoll zu bekämpfen.

Den wirtschaftlichen Akteuren der Volkswirtschaften gelingt es offensichtlich nicht, sich effizient an veränderte wirtschaftliche Gegebenheiten anzupassen. Die Folge ist ein Anstieg der Arbeitslosigkeit. In einer sich ständig wandelnden Welt sind Datenänderungen an der Tagesordnung. Die wirtschaftlichen Akteure müssen diese Anpassungslasten aber verarbeiten. Eine Volkswirtschaft schneidet dabei um so besser ab, ist also um so anpassungsfähiger, je eher die privaten wirtschaftlichen Akteure auch bereit sind, diese Lasten wirklich zu tragen, und sie nicht versuchen, sie auf Dritte abzuwälzen. Dies ist immer dann der Fall, wenn die relativen Preise flexibel und die Produktionsfaktoren mobil sind.

1. Hat sich der Anpassungsbedarf der europäischen Volkswirtschaften in den 70er und 80er Jahren erhöht?

Die Anpassungslasten, mit denen die europäischen Volkswirtschaften in den 70er und 80er Jahren konfrontiert wurden, speisten sich aus zwei Quellen, aus originären und politisch verursachten Datenänderungen. Bei den einen ändern sich die ökonomischen Rahmenbedingungen – die Präferenzen, die Technologie, der Umfang und die Qualität der Produktionsfaktoren, der ordnungspolitische Rahmen – (*Eucken*, 1968), bei den anderen spielen veränderte mikro- und makro-politische Aktivitäten staatlicher Instanzen die dominierende Rolle.

1. Der Anpassungsbedarf erhöhte sich, weil originäre Datenänderungen nicht nur gehäuft, sondern auch stark konzentriert auftraten. (1) Da sind zunächst rückläufige Wachstumsraten der Produktivität, ein Phänomen, das man seit Mitte der 60er Jahre beobachten kann und das sich in einem verringerten wirtschaftlichen Wachstum und damit geringeren Wachstumsraten des realen Einkommens niederschlug. Diese Wachstumsschwäche, die bis heute nicht befriedigend erklärt ist (*Krugman*, 1991, 15), traf nicht nur die europäischen, sondern alle westlichen Volkswirtschaften. (2) Daneben wurde der Sachkapitalbestand der meisten Volkswirtschaften durch die beiden Rohstoffpreisschocks in den 70er Jahren mehr oder weniger stark entwertet und Arbeitsplätze vernichtet. Einige europäische Länder, die wie etwa Großbritannien, die Niederlande oder Norwegen über nennenswerte eigene Energievorräte verfügten, mußten allerdings weniger Lasten verarbeiten. (3) Aber auch von der Arbeitsangebotsseite her stieg der Anpassungsbedarf der europäischen Volkswirtschaften. Die geburtenstarken Jahrgänge der 60er Jahre traten nämlich Ende der 70er Jahre in das Erwerbsleben ein, erhöhten

zunächst die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen und später auch nach regulären Arbeitsplätzen. (4) Schließlich wurden die europäischen Volkswirtschaften mit einer steigenden internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Ländern konfrontiert, die auf dem Sprung sind, das europäische Entwicklungsniveau zu erreichen. Diese Länder schnappten den europäischen Volkswirtschaften nicht nur Anteile auf den Weltmärkten weg, sie jagten den europäischen Anbietern auch auf den heimischen Märkten immer mehr Marktanteile ab.

2. Diese originären Datenänderungen wurden durch politisch verursachte verstärkt. (1) Die hohen Raten der inflationären Entwicklung in Europa bewirkten, daß die europäischen monetären Instanzen, allen voran die Deutsche Bundesbank, auf die monetäre Bremse traten. Dieser restriktive geldpolitische Kurs, dem sich die Mitgliedsländer des Europäischen Währungssystems wegen der Quasi-Leitwährungsfunktion der DM nicht entziehen konnten, wurde aber nicht nur in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft, sondern auch von den meisten EFTA-Ländern eingeschlagen. (2) Daneben zwang der desolate Zustand der staatlichen Finanzen und die Furcht vor einem wahlpolitischen Denkmals die Regierungen einiger europäischer Länder in den 80er Jahren dazu, auch auf einen restriktiven fiskalpolitischen Kurs einzuschwenken. Diese Politik der Konsolidierung der staatlichen Haushalte wurde vor allem in der Bundesrepublik verfolgt. (3) Fast zur gleichen Zeit schlugen aber die Vereinigten Staaten einen expansiven fiskalpolitischen Kurs ein. Sie senkten die Steuern und erhöhten die staatlichen Ausgaben. Die hohen und wachsenden Budgetdefizite führten allerdings nicht nur zu steigenden realen Zinsen in den Vereinigten Staaten, sie beeinflussten bei den stark integrierten internationalen Kapitalmärkten auch das Zinsniveau in den europäischen Ländern und waren die Quelle weiterer erheblicher Anpassungslasten (*Fitoussi/Phelps*, 1988; *Landmann/Jerger*, 1991). (4) Schließlich wurde seit Ende der 60er Jahre der Wohlfahrtsstaat in allen europäischen Volkswirtschaften ausgebaut. Die sozial- und umverteilungspolitischen Aktivitäten nahmen zu. Diese Anpassungslasten waren allerdings in den europäischen Volkswirtschaften nicht überall gleich groß. Dabei fällt auf, daß in den 70er Jahren der Wohlfahrtsstaat in den skandinavischen Ländern ebenso wie in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft wuchs. Diese Entwicklung wurde aber in den 80er Jahren überall in Europa gestoppt. In manchen Ländern wurde der Wohlfahrtsstaat sogar wieder etwas zurückgeführt.

Die europäischen Volkswirtschaften wurden somit sowohl in den 70er als auch 80er Jahren von einer Vielzahl zum Teil gravierender originärer, aber auch politisch verursachter Datenänderungen getroffen. Von herausragender Bedeutung waren sicherlich die negativen Rohstoffpreisschocks in den 70er und frühen 80er Jahren sowie die sinkenden Preise für importierte Rohstoffe in der Mitte der 80er Jahre. Die daraus entstandenen Anpassungslasten wogen für einige europäische Länder schwerer, für andere, die über größere eigene

Rohstoffvorkommen verfügen, aber entschieden leichter. Dabei fällt auf, daß die Länder der EG von den negativen Rohstoffpreisschocks im Durchschnitt stärker als die EFTA-Staaten betroffen wurden, während die europäischen Länder von der positiven Entwicklung der Preise für importierte Rohstoffe alle ähnlich profitierten (*Layard/Nickell/Jackman*, 1991, 408 - 412). In der recht ungleichen Verteilung der rohstoffpreisbedingten Anpassungslasten liegt somit sicherlich ein Grund, weshalb sich die Arbeitslosigkeit in den EG-Ländern und EFTA-Staaten unterscheidet.

2. Hat sich die Anpassungskapazität der europäischen Volkswirtschaften verringert?

Die vielfältigen Datenänderungen, die sich zunächst in Ungleichgewichten auf den Güter- und Faktormärkten niederschlagen, führen nun aber nicht zu dauerhaft unterbeschäftigten Produktionsfaktoren, sofern die wirtschaftlichen Akteure bereit sind, die eingetretenen Anpassungslasten zu tragen. Wenn der Koordinationsmechanismus der relativen Preise spielt, bleiben nach Datenänderungen nur temporäre Ungleichgewichte, die zwar zu einem höheren „mismatch“, aber nicht zu einer anhaltend hohen Arbeitslosigkeit führen. Damit werden aber Datenänderungen für eine Volkswirtschaft erst zu einem Problem, wenn die relativen Preise inflexibel sind und die notwendige Anpassung damit nur noch über die Mengen erfolgen kann.

a) Sind inflexible relative Preise das Ergebnis vermachteter Arbeitsmärkte?

Der Mechanismus der relativen Preise funktioniert immer dann eher unbefriedigend, wenn die Märkte vermachtet sind und/oder externe Effekte auftreten. Beide Aspekte sind allerdings, wie wir noch sehen werden, auch auf den Arbeitsmärkten eng miteinander verflochten. Damit stellt sich aber zunächst einmal die Frage, ob die Arbeitnehmer in den 70er und 80er Jahren möglicherweise in der Lage waren zu verhindern, daß sich nach den Datenänderungen auf den Arbeitsmärkten markträumende Lohnsätze durchsetzen konnten.

1. Welche Löhne die Arbeitnehmer in den Tarifaueinandersetzungen durchsetzen können, hängt ganz entscheidend davon ab, wie hoch die Transaktionskosten auf den Arbeitsmärkten ausfallen. Da die Güter- und Faktormärkte weltweit immer stärker integriert werden und der internationale Wettbewerb intensiver wird, erhöhen sich auch die Anforderungen an das allgemeine und betriebspezifische Humankapital. Die Investitionen vor allem in betriebspezifisches Humankapital schaffen aber ökonomische Renten (*McDonald*, 1990), auf die sowohl die Arbeitnehmer als auch die Unterneh-

mungen spekulieren. Gelingt es den Unternehmungen allerdings nicht, diese Renten abzuschöpfen, wenn sie neue Arbeitnehmer einstellen, weil ein „bonding“ nicht möglich ist (*Blanchard*, 1991) und/oder sind die Arbeitsverträge nur unvollkommen, weil nicht alle Aspekte der Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern vollständig vertraglich geregelt werden können (*Holmstrom/Tirole*, 1989), kann ein Arbeitnehmer der Unternehmung auch Kosten verursachen, wenn er den Arbeitsplatz wechselt. Neben den direkten Kosten, die aufgewandt werden müssen, wenn Arbeitnehmer entlassen und andere eingestellt werden, erleiden sie möglicherweise auch Verluste, weil sich ihre Investitionen in betriebspezifisches Humankapital nicht mehr vollständig amortisieren. Diese Transaktionskosten verschaffen vor allem den gut ausgebildeten Arbeitnehmern – den „insider“ – eine gewisse Verhandlungsmacht, die sie nutzen können, um einen größeren Teil der ökonomischen Renten abzuschöpfen, ohne selbst ihren Arbeitsplatz zu verlieren. Wenn sie aber Löhne durchsetzen können, die vor allem ihre Beschäftigung sichern, verringern sie die Chancen der arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer – der „outsider“ –, einen Arbeitsplatz zu finden. Die Macht der „insider“, nicht vollbeschäftigungskonforme Lohnsätze durchzusetzen, hängt somit ganz wesentlich davon ab, wie hoch die Kosten ausfallen, die mit einem Arbeitsplatzwechsel für die Unternehmungen entstehen können (*Lindbeck/Snower*, 1986, 236 - 238).

2. Die Reallöhne reagieren auf Angebotsüberhänge auf den Arbeitsmärkten allerdings noch weniger, wenn sich die Arbeitnehmer gewerkschaftlich organisieren. Bei einem hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad dürfte es ihnen nämlich leichter fallen, die Transaktionskosten auf den Arbeitsmärkten weiter zu erhöhen, weil sich die Marktmacht der Arbeitnehmer erhöht und sie in den Tarifauseinandersetzungen mehr herausholen können. Die eigentlich spannende Frage ist allerdings, weshalb die Gewerkschaftsführung eine lohnpolitische Strategie verfolgt, die den Interessen der arbeitslos gewordenen Gewerkschaftsmitglieder zuwiderläuft. Der Grund ist einfach: Die „outsider“ büßen ihren Einfluß im gewerkschaftsinternen Willensbildungsprozeß mit der Dauer ihrer Arbeitslosigkeit ein (*Berthold/Külp*, 1986). Damit dominieren aber die lohnpolitischen Interessen der „insider“ in den tarifpolitischen Auseinandersetzungen.

Die gewerkschaftlich organisierten „insider“ können ihre Machtposition weiter ausbauen, wenn es ihnen gelingt, auf die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der politischen Entscheidungsträger – Politiker und Bürokraten – Einfluß zu nehmen. Dies dürfte ihnen vor allem dann nicht schwer fallen, wenn eher links-orientierte Regierungen an der Macht sind, die primär die Interessen ihrer politischen Klientel im Auge haben, zu denen sicherlich auch viele der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer gehören (*Berthold/Külp*, 1989; *Soskice*, 1990). Bei einem hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad

können sich aber, wie Beispiele in der Bundesrepublik der 80er Jahre zeigen, auch eher rechtsorientierte Regierungen vor allem unmittelbar vor Wahlen arbeitsmarktpolitischen Eingriffen zugunsten der Gruppe der Arbeitnehmer nicht ganz verschließen. Mit diesen regulierenden staatlichen Interventionen nehmen aber auch die Transaktionskosten auf den Arbeitsmärkten zu. Sie können steigen, weil etwa gesetzliche Vorschriften erlassen werden, die beruflichen Ausbildungszeiten zu verlängern, umfassendere allgemeine und spezifische Kündigungsschutzregelungen einzuführen, bei Entlassungen die möglichen Abfindungszahlungen zu erhöhen oder aber eine umfassende Sozialplanpflicht einzuführen.

3. Trotz der relativ hohen Transaktionskosten sind die „insider“ aber nur dann lohnpolitisch wirklich erfolgreich, wenn es ihnen gelingt zu verhindern, daß die „outsider“ die tariflich vereinbarten Löhne unterbieten können. Auch in diesem Fall können regulierende staatliche Eingriffe helfen, die eigene Machtposition abzusichern oder sogar zu stärken. So ist es beispielsweise denkbar, daß die gewerkschaftlich organisierten „insider“ die politischen Entscheidungsträger dazu bewegen können, gesetzliche Mindestlöhne einzuführen. Damit verhindert man aber nicht nur, daß vor allem die weniger qualifizierten Arbeitnehmer mit niedrigeren Löhnen um Arbeitsplätze konkurrieren können, man schränkt auch deren Chancen, eine adäquate Beschäftigung zu finden, drastisch ein. Eine andere Möglichkeit besteht darin, die Tarifabschlüsse von den staatlichen Instanzen für allgemeinverbindlich erklären zu lassen. Den Unternehmungen ist es dann verwehrt, arbeitslose Arbeitnehmer unter Tarif einzustellen. Eine Lohnkonkurrenz ist weitgehend ausgeschlossen. Ob es den „insider“ tatsächlich gelingt, ihre eigenen Lohnvorstellungen auf dem Rücken der „outsider“ durchzusetzen, hängt somit auch ganz entscheidend davon ab, wie stark die regulierenden staatlichen Eingriffe in die Arbeitsmärkte ausfallen.

4. Wenn man sich allerdings den gewerkschaftlichen Organisationsgrad, in dem auch die Macht der gewerkschaftlich organisierten „insider“ zum Ausdruck kommt, näher anschaut, dann scheint die These, wonach die Arbeitslosigkeit überall in Europa angestiegen ist, weil die Arbeitsmärkte stark vermarktet und die relativen Preise inflexibel sind, nur bedingt richtig. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad stieg zwar in den meisten europäischen Ländern bis in die 80er Jahre noch an, liegt aber in den EFTA-Ländern mit der Schweiz als Ausnahme deutlich höher als in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft. Daneben stärken gerade in diesen EFTA-Staaten Tarifverträge auf zentraler Ebene den Einfluß der Gewerkschaften. Die Situation wird auf den ersten Blick noch unübersichtlicher, wenn man berücksichtigt, daß die Reallöhne in den Ländern, in denen weniger Arbeitnehmer gewerkschaftlich organisiert sind – den Ländern der Europäischen Gemeinschaft – deutlich rigider sind als in den EFTA-Staaten (*Layard/Nickell/Jackman*,

1991, 58), in denen der Organisationsgrad mit Ausnahme der Schweiz wesentlich höher liegt.

Schaut man allerdings etwas näher hin, dann entwirrt sich die scheinbar konfuse Lage. Ein Anstieg der gewerkschaftlichen Stärke muß sich nicht in relativ inflexiblen Reallöhnen und einer hohen Arbeitslosigkeit niederschlagen, sofern auch die Unternehmungen in der Lage sind, in den Tarifauseinandersetzungen mehr Widerstand zu leisten. Dies scheint vor allem in den EFTA-Staaten einschließlich der Schweiz der Fall zu sein. Während in diesen Ländern die Unternehmerverbände ihre tarifpolitischen Aktivitäten sehr stark koordinieren, agieren sie in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft eher weniger gemeinsam (*Layard/Nickell/Jackman*, 1991, 52). Mächtige Gewerkschaften führen nicht notwendigerweise zu inflexiblen Reallöhnen und einer hohen Arbeitslosigkeit, wenn sie von einer starken Gegenseite auf den Arbeitsmärkten in Schach gehalten werden.

*b) Begünstigen externe Effekte auf den Arbeitsmärkten
starre Reallöhne?*

Der scheinbare Widerspruch, daß die EFTA-Staaten trotz eines signifikant höheren gewerkschaftlichen Organisationsgrades wesentlich flexiblere Real-löhne und eine geringere Arbeitslosigkeit aufweisen, löst sich möglicherweise auch auf, wenn wir berücksichtigen, daß auf den europäischen Arbeitsmärkten negative externe Effekte auftreten. Wenn aber solche externen Effekte vorliegen (*Berthold*, 1987; 1989, 235 - 242), gelingt es den „insider“ nach eingetretenen Datenänderungen besser, ihre nicht vollbeschäftigungskonformen lohnpolitischen Vorstellungen in den tariflichen Auseinandersetzungen durchzusetzen, ohne für die negativen beschäftigungspolitischen Folgen wirklich eintreten zu müssen. Die weiterhin beschäftigten „insider“ setzen somit ihre Einkommensvorstellungen auf Kosten der arbeitslos gewordenen „outsider“ durch.

1. Ob es den „insider“ tatsächlich gelingt, die Kosten ihres wenig beschäftigungsfreundlichen lohnpolitischen Verhaltens auf Dritte abzuwälzen, hängt möglicherweise auch davon ab, auf welcher Ebene die tarifpolitischen Auseinandersetzungen wirklich stattfinden. Man spricht dabei oft vom Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen, meint damit aber nicht nur die institutionelle Ebene, wie etwa die Betriebs- und Industriebene sowie die Ebene der gesamten Volkswirtschaft, auf der verhandelt wird, sondern auch den Grad der tarifpolitischen Koordination sowohl innerhalb als auch zwischen den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen.

(1) Wenn die tariflichen Auseinandersetzungen immer weniger auf betrieblicher Ebene stattfinden und sich über die Branchenebene immer stärker auf die Ebene der Volkswirtschaft hin verlagern, erhöht sich auch die Marktmacht

der „insider“. Während auf betrieblicher Ebene die gewerkschaftliche Macht begrenzt ist, steigt sie mit zunehmend zentralerer Verhandlungsebene. Dieser „Monopolisierungseffekt“ (*Calmfors/Driffill*, 1988) zentralerer Tarifaueinandersetzungen erhöht aber tendenziell die Chancen der Gewerkschaften, höhere Reallöhne auf Kosten der Unternehmungen durchzusetzen. Berücksichtigt man weiter, daß es starken Gewerkschaften sicherlich leichter als schwachen fällt, die politischen Entscheidungsträger zu beeinflussen, dann nimmt es nicht wunder, wenn regulierend in die Arbeitsmärkte eingegriffen wird, akkommodierende makro-politische Aktivitäten ergriffen werden oder aber Formen korporativer Lohnfindung, wie etwa in Österreich, Finnland oder Schweden, geschaffen werden, bei denen die staatlichen Instanzen letztlich die Funktion des „employer of last resort“ übernehmen (*Söderström/Viotti*, 1978; *Calmfors/Horn*, 1985; *Calmfors/Nymo*, 1990). Damit gewinnen aber die „insider“ an Macht, die lohnpolitisch disziplinierende Wirkung der Arbeitslosigkeit wird weiter verringert.

(2) Die Marktmacht der „insider“ steigt allerdings mit zunehmendem Zentralisierungsgrad der tariflichen Auseinandersetzungen nicht stetig an. Dies kann man am besten erkennen, wenn man von dezentralen Verhandlungen ausgeht. Wenn man auf betrieblicher Ebene verhandelt, ist allen Beteiligten klar, daß zu hohe nominelle Löhne unweigerlich zu einem Abbau von Arbeitsplätzen führen, da es den Unternehmungen nicht gelingt, die gestiegenen Nominallöhne auf die Preise zu überwälzen. Die unrentabel gewordenen Arbeitsplätze werden deshalb abgebaut. Damit ist aber auch klar, daß dezentrale Tarifverhandlungen helfen, die lohnpolitischen Aktivitäten der „insider“ zu begrenzen und einen hohen Beschäftigungsstand zu sichern. Die guten Ergebnisse dezentraler Verhandlungsführung in der Schweiz (*Danthine/Lambelet*, 1987, 168 - 169), den Vereinigten Staaten oder auch in Japan deuten zumindest darauf hin, daß diese These nicht aus der Luft gegriffen ist.

Wenn sich die Tarifverhandlungen von der betrieblichen Ebene weg verlagern und stärker auf Branchenebene verhandelt wird, gelingt es den „insider“, ihre Machtposition auszubauen. Mit steigendem Zentralisierungsgrad koordinieren aber nicht nur die Gewerkschaften, sondern auch die Unternehmungen, die ähnliche Produkte herstellen, ihre tarifpolitischen Aktivitäten (*Calmfors/Driffill*, 1988). Da der Wettbewerb auf den Gütermärkten unvollkommen ist, wird nicht nur die Güternachfrage preisunelastischer, sie verschafft den Unternehmungen auch Monopolrenten, an denen die „insider“ über höhere Löhne partizipieren wollen. Dies wird ihnen auch gelingen, weil mit steigendem Zentralisierungsgrad nicht nur ihre Marktmacht steigt, sondern die Unternehmungen auch weniger Widerstand leisten, da sie die steigenden nominalen Löhne problemloser auf die Preise überwälzen können, ohne Marktanteile gegenüber den unmittelbaren Mitkonkurrenten zu verlieren, sind diese doch von denselben Lohnerhöhungen betroffen. Da sich allerdings

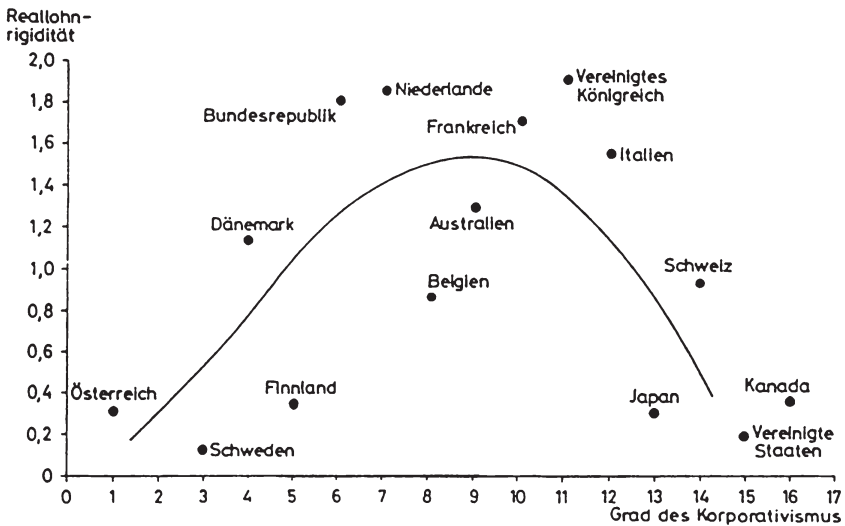
mit den steigenden relativen Güterpreisen auch die Nachfrage nach den Gütern dieser Branche verringert, geht auch die Beschäftigung in diesem Sektor zurück. Der trade-off zwischen Reallöhnen und Beschäftigung läßt sich auch in diesem Falle nicht aushebeln.

Damit scheint es aber so, als ob die „insider“ mit zunehmendem Zentralisierungsgrad sich auf Kosten der arbeitslos gewordenen „outsider“ Einkommensvorteile verschaffen könnten. Der lohnpolitische Kurs der „insider“ ist allerdings auf den ersten Blick nicht recht verständlich, da mit den Nominallöhnen auch die Güterpreise steigen und sich die Reallöhne möglicherweise gar nicht erhöhen. Tatsächlich handeln sie aber rational, weil es ihnen gelingt, ihre Konsumreallöhne zu erhöhen, obwohl die Preise für die Güter ihrer Unternehmungen steigen. Die Preise der Güter dieser Branche erhöhen das allgemeine Preisniveau nun aber nicht im vollen Umfang der steigenden Nominallöhne, sondern nur entsprechend dem Gewicht, mit dem diese Güter im allgemeinen Warenkorb vertreten sind. Damit steigen aber die realen Konsumlöhne der „insider“ an.

Wenn sich allerdings der Zentralisierungsgrad der tarifpolitischen Auseinandersetzungen weiter erhöht, gelingt es den Gewerkschaften immer weniger, die steigenden Nominallöhne auch in höhere Konsumreallöhne umzusetzen. Finden schließlich die tarifpolitischen Auseinandersetzungen auf der Ebene der gesamten Volkswirtschaft statt, wie dies vielfach für die skandinavischen Länder behauptet wird, kann man die Reallöhne nicht mehr über höhere Nominallöhne steigern. Die „insider“ haben keine Anreize mehr, nicht vollbeschäftigungskonforme Löhne zu fordern und auch durchzusetzen.

Die Gefahr nicht nur zu hoher, sondern auch inflexibler Reallöhne scheint damit sowohl bei sehr dezentralen als auch stark zentralisierten tarifpolitischen Auseinandersetzungen relativ gering. Wegen der negativen „fiskalischen“ externen Effekte einer staatlich organisierten, umlagefinanzierten Arbeitslosenversicherung kann aber auch bei dezentralen Verhandlungen kein vollbeschäftigungskonformer Reallohn durchgesetzt werden. Am ungünstigsten scheint die Situation bei einem „mittleren“ Zentralisierungsgrad, wie er vor allem in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft anzutreffen ist.

2. Diese „hump shape“-Hypothese erhält neue Nahrung, wenn man negative „fiskalische“ externe Effekte (*Blanchard/Summers*, 1987) berücksichtigt. Während es in zentralen Tarifverhandlungen eher gelingt, diese externen Effekte zu internalisieren und vollbeschäftigungskonforme Reallöhne herbeizuführen, ist dies bei betrieblichen Vereinbarungen nur schwer möglich. Wenn sich die Tarifpartner auf betrieblicher Ebene auseinandersetzen, können die beschäftigten „insider“ davon ausgehen, daß die finanziellen Leistungen einer staatlich organisierten, nach dem Umlageprinzip finanzierten Arbeitslosenversicherung an die arbeitslos gewordenen „outsider“ nur zu einem geringen Teil von ihnen selbst, zu einem größeren Teil aber von den



– (a) Meßgröße für den Grad des Korporativismus ist der Zentralitätsgrad der Lohnverhandlungen. Die Untersuchungsländer sind von links nach rechts mit fallendem Zentralitätsgrad angeordnet

Abbildung 1: Reallohnrigidität und Grad des Korporativismus (a)

Quelle: Soltwedel u. a., 1990, S. 7

beschäftigten Arbeitnehmern aller anderen Unternehmungen in der Volkswirtschaft, vielleicht sogar von den Steuerzahlern finanziert werden. Die eigenen Belastungen durch steigende Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und höhere allgemeine Steuern sind somit gering, die Anreize, einen beschäftigungsfeindlichen lohnpolitischen Kurs einzuschlagen, demgegenüber groß. Wird allerdings auf der Ebene der gesamten Volkswirtschaft verhandelt, sind die Möglichkeiten viel geringer, solche „fiskalischen Externalitäten“ zu produzieren, weil es nur noch sehr bedingt möglich ist, die finanziellen Lasten unbeteiligten Dritten aufzubürden. Damit wird es aber auch für die „insider“ interessanter, eine Lohnpolitik zu verfolgen, die dem Beschäftigungsziel mehr Aufmerksamkeit schenkt. Diese „fiskalischen“ externen Effekte tragen deshalb dazu bei, daß die Reallöhne bei Datenänderungen flexibler reagieren, wenn auf zentraler und nicht auf dezentraler Ebene verhandelt wird.

Es scheint somit einiges dafür zu sprechen, daß bei einem geringen Zentralisierungsgrad der tarifpolitischen Auseinandersetzungen die Reallöhne flexibel sind und die Arbeitslosigkeit gering ausfällt. Bei vollständig dezentraler Verhandlungsführung scheint gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit überhaupt nur möglich, wenn „fiskalische“ externe Effekte auftreten. Steigt allerdings

der Zentralisierungsgrad an, dann dominiert zunächst der „Monopolisierungseffekt“ den „Internalisierungseffekt“. Am ungünstigsten scheint die Situation bei einem mittleren Zentralisierungsgrad, der vor allem in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft dominiert. Ist dieser Punkt erst einmal überwunden, dominiert der „Internalisierungseffekt“ den „Monopolisierungseffekt“ immer mehr. Wenn man allerdings bereit ist, sich in die internationale Arbeitsteilung einbinden zu lassen und die Gütermärkte zu öffnen, dominiert von Anfang an der „Internalisierungseffekt“ (*Jackman, 1990*). In offenen Volkswirtschaften müßten deshalb die Reallöhne wesentlich flexibler sein als in Ländern, die sich über protektionistische Maßnahmen von der weltwirtschaftlichen Entwicklung weitgehend abschotten.

3. Diese „hump shape“-Hypothese, die auf den ersten Blick recht gut in der Lage scheint, die uneinheitliche Lage auf den europäischen Arbeitsmärkten zu erklären, ist nun aber nicht unwidersprochen geblieben. (1) Wenn die Tarifvertragsparteien auf einer sehr zentralen Ebene verhandeln, besteht die Gefahr, daß eine Volkswirtschaft nicht mehr adäquat auf sektorspezifische Schocks reagieren kann. Die Lohnstruktur ist möglicherweise zu starr, „mismatch“-Arbeitslosigkeit vor allem dann die Folge, wenn der Produktionsfaktor Arbeit nicht ausreichend mobil ist. Die vorliegenden empirischen Untersuchungen können bisher diese These weder bestätigen noch dementieren. Zunächst einmal spricht gegen diese These, daß wir selbst in Ländern, in denen auf einer relativ zentralen Ebene verhandelt wird, eine beträchtliche „wage drift“ haben (*Flanagan, 1990*). Dies liegt, wie wir noch sehen werden, allerdings möglicherweise daran, daß in den meisten Ländern nicht wirklich zentral verhandelt wird, obwohl es zunächst den Anschein hat. Mißt man den Zentralisierungsgrad der tariflichen Auseinandersetzungen an der Lohndispersion, dann nimmt die Beschäftigung mit steigender Dispersion ab, um ab einem gewissen Grad der Lohndispersion wieder anzusteigen (*Freeman, 1988*). Demgegenüber zeigen aber empirische Untersuchungen für die Vereinigten Staaten, Großbritannien, Schweden und Finnland, daß der Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen offensichtlich keinen Einfluß darauf hat, wie flexibel die Lohnstruktur ist (*Pissarides/Moghadam, 1990*).

(2) Daneben wird aber auch bezweifelt, ob der Zentralisierungsgrad der tarifpolitischen Auseinandersetzungen befriedigend erklären kann, weshalb die Reallöhne in den europäischen Ländern ganz unterschiedlich flexibel sind. Diese Kritik scheint zunächst wenig verständlich, wenn man die Entwicklung auf den Arbeitsmärkten in der Schweiz und den Ländern der Europäischen Gemeinschaft mit Ausnahme von Dänemark betrachtet. Während in der Schweiz auf einer sehr dezentralen, zumeist betrieblichen Ebene verhandelt wird, liegt der Zentralisierungsgrad in den meisten Ländern der Europäischen Gemeinschaft auf der ungünstigen mittleren Ebene. Damit sind aber die leichtesten Fälle auch schon diskutiert. Viel weniger eindeutig ist die Lage aber in den skandinavischen Ländern.

Ganz im Gegensatz zu einer weitverbreiteten Vorstellung kann man seit Anfang der 80er Jahre auch in den skandinavischen Ländern eine Tendenz zu stärker dezentralen Tarifverhandlungen feststellen. Es wird deshalb bisweilen schon die These vertreten, daß der Prozeß zentraler Lohnverhandlungen nur eine institutionelle Fassade sei, die nur wenig Einfluß auf die effektiven Löhne habe (*Calmfors/Nymoen*, 1990; *Flanagan*, 1990). Die Verhandlungsebene ist auch in diesen Ländern nicht die gesamte Volkswirtschaft. Es existieren nicht nur ganz verschieden große Verhandlungsgebiete, auch die größte zentrale gewerkschaftliche Organisation umfaßt höchstens die Hälfte, die größte Arbeitgebervereinigung zwischen 20 und 25 % der Arbeitnehmer, und die Verhandlungsgebiete sind viel kleiner als das Einflußgebiet der größten gewerkschaftlichen Vereinigung der Arbeitnehmer. Die Arbeitnehmerorganisationen im privaten und staatlichen Sektor koordinieren ihre tarifpolitischen Aktivitäten nicht. Die privaten und staatlichen Arbeitgeber verhandeln mit ganz unterschiedlichen Organisationen für Arbeiter und Angestellte. Schließlich finden die Verhandlungen nie allein auf zentraler Ebene statt. Vielmehr laufen gleichzeitig auch immer Verhandlungen auf sektoraler und betrieblicher Ebene. Diese Art der Verhandlungen hat in den letzten Jahren zunehmend an Gewicht gewonnen. Es ist somit möglicherweise kein Zufall, daß die Real-löhne in Schweden flexibler sind, seit stärker auf Branchenebene verhandelt wird.

In dieses Bild paßt auch, daß die Lohnsteigerungen in den skandinavischen Ländern ganz wesentlich – zwischen 30 und 60 % – durch eine „wage drift“ zustande kommen (*Flanagan*, 1990, 398). Die beschäftigungsrelevanten Löhne werden somit nicht wirklich in zentralen Lohnverhandlungen festgelegt, sondern in starkem Maße über die „wage drift“ bestimmt. Diese „wage drift“ muß wohl als ein Ergebnis tarifpolitischer Auseinandersetzungen auf lokaler Ebene interpretiert werden (*Holden*, 1990; *Holmlund/Skedinger*, 1990) und kann als ein Versuch der Unternehmungen angesehen werden, sich an die spezifischen Bedingungen auf den eigenen Märkten anzupassen. Es ist allerdings noch nicht ganz klar, wie der Zentralisierungsgrad von Lohnverhandlungen die „wage drift“ beeinflusst. Während die einen feststellten, daß kein Zusammenhang zwischen den beiden Größen besteht (*Holden*, 1990; *Flanagan*, 1990), mußten andere als Ergebnis ihrer empirischen Untersuchungen konstatieren, daß ein steigender Zentralisierungsgrad die „wage drift“ verringerte (*Holmlund/Skedinger*, 1990; *Eriksson/Suvanto/Vartia*, 1990).

Auch in den skandinavischen Ländern verhandeln somit die Tarifparteien nicht auf der Ebene der gesamten Volkswirtschaft. Die Unterschiede im Zentralisierungsgrad der nördlichen und westlichen europäischen Länder sind somit wohl eher quantitativer als qualitativer Natur. Dies wird auch dadurch erhärtet, daß sich die Lage auf den Arbeitsmärkten der skandinavischen Länder trotz ähnlicher institutioneller Strukturen der tarifpolitischen Auseinandersetzungen ganz erheblich unterscheidet: Während Finnland, Norwegen

und Schweden sowohl relativ flexible Reallöhne als auch eine vergleichsweise niedrige Arbeitslosigkeit aufweisen, ist die Lage in Dänemark trotz ähnlicher Verhandlungsstrukturen grundlegend anders.

(3) Wenn die These richtig wäre, daß tarifpolitische Auseinandersetzungen auf einer sehr zentralen Ebene relativ flexible Reallöhne begünstigen, stellt sich allerdings die Frage, weshalb man vor allem in Schweden immer wieder zum währungspolitischen Instrument der Abwertung griff, um zumindest temporär den realen Produktlohn zu senken. Dies gilt sowohl für die 70er als auch für die 80er Jahre (*Lindbeck*, 1990, 10; *Calmfors/Nymoen*, 1990). Während man die schwedische Krone im Jahre 1977 um über 10 % abwertete, griff man auch Anfang der 80er Jahre, als die Arbeitslosigkeit anstieg, wiederum zu diesem Mittel und wertete die schwedische Währung noch einmal um fast 30 % ab. Das eigentlich erstaunliche ist aber, daß die Gewerkschaften bereit waren, diese Reallohnseinbußen hinzunehmen. Dies scheint das Argument von Keynes zu bestätigen, wonach es für die Arbeitnehmer nicht nur darauf ankommt, wie hoch ihr reales Lohneinkommen ausfällt, sondern auch, ob es ihnen gelingt, ihre Position in der Lohnhierarchie zu halten (*Keynes*, 1936, 14). Wenn dies der Fall ist, sind sie in bestimmten Zeiten der „Not“ auch bereit, Reallohnseinbußen hinzunehmen.

Damit ist aber die These, wonach der Zentralisierungsgrad von Tarifaueinandersetzungen entscheidend mit darüber bestimmt, wie flexibel die Reallöhne sind, nur bedingt richtig. Während gute Ergebnisse bei dezentralen Verhandlungen wahrscheinlich sind, garantieren zentrale tarifpolitische Auseinandersetzungen noch nicht, daß die relativen Preise ausreichend flexibel sind. Obwohl Verhandlungen auf zentraler Ebene möglicherweise mit dazu beitragen können, daß sich eher ein Klima des Konsens zwischen den Arbeitsmarktparteien bildet und friedlichere tarifpolitische Auseinandersetzungen denkbar sind (*Lindbeck*, 1990, 15), muß dennoch nach weiteren Spuren gesucht werden, die uns neue Hinweise geben können, weshalb sich die Arbeitslosigkeit in den EFTA-Ländern von der in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft so stark unterscheidet.

3. Wie wichtig sind staatliche Eingriffe für die Situation auf den Arbeitsmärkten?

Es ist unbestritten, daß die gravierenden Anpassungslasten, mit denen die europäischen Volkswirtschaften in den 70er und 80er Jahren konfrontiert wurden, auf nur unzureichende Anpassungskapazitäten trafen. Die relativen Preise auf den europäischen Arbeitsmärkten waren nicht nur wegen wettbewerbswidrigen Verhaltens der arbeitsmarktpolitischen Akteure, sondern sicherlich auch wegen externer Effekte nicht ausreichend flexibel. Es erstaunt allerdings, daß die Angebotsüberhänge vor allem in den Ländern der Europäi-

schen Gemeinschaft auch längerfristig keinen stärkeren Druck auf die Real-löhne ausübten. Damit nimmt es aber auch nicht wunder, daß sich die einmal eingetretene Arbeitslosigkeit in diesen Ländern immer mehr verfestigte und zunehmend persistente Züge zeigte.

a) Begünstigen spezifische wohlfahrtsstaatliche Institutionen auch längerfristig relativ starre Reallöhne?

Die relativen Preise auf den Arbeitsmärkten können längerfristig überhaupt nur dann starr sein, wenn entweder die nach Datenänderungen verbliebenen Arbeitsplatzbesitzer ihre lohnpolitischen Vorstellungen auch langfristig gegen die beschäftigungspolitischen Interessen der arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer durchsetzen können oder aber die „outsider“ nicht wirklich in der Lage sind, die reale Einkommensposition der „insider“ zu bedrohen, weil ihr Arbeitsangebot nicht effektiv ist und die preisrelevanten Angebotsüberhänge auf den Arbeitsmärkten nicht wirklich existieren.

1. Die Erfahrungen in allen europäischen Ländern deuten nun aber darauf hin, daß sich die Höhe der Reallöhne nur sehr bedingt an der Zahl der „insider“ orientieren (Holmlund/Zetterberg, 1989). Wäre dies nämlich der Fall, müßte ein steigendes Erwerbspersonenpotential die Arbeitslosigkeit erhöhen, bei „hysteresischer“ Entwicklung sogar im selben Umfang. Die recht unterschiedliche Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials in den europäischen Volkswirtschaften in den 70er und 80er Jahren beeinflusste aber die Entwicklung der Arbeitslosigkeit kaum (Nickell, 1987). Die persistente Arbeitslosigkeit vor allem in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft läßt sich somit nicht befriedigend mit der Zahl der „insider“ erklären. Das vielfach bemühte Argument der „Mitgliedschaftshysteresis“ sticht nicht wirklich (Alogoskoufis/Manning, 1988; Calmfors/Nymoén, 1990; Layard/Nickell/Jackman, 1991).

2. Damit ist aber die Frage weiter offen, weshalb die Reallöhne in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft auf Ungleichgewichte, die nach Datenänderungen eintreten, eher träge reagieren, während die relativen Preise in den EFTA-Staaten flexibler sind. Es ist nun denkbar, daß die Arbeitslosigkeit, wenn sie länger andauert, selbst die Anpassungskapazität verringert, weil sich mit der Dauer der Arbeitslosigkeit sowohl das Angebotsverhalten der arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer als auch das Nachfrageverhalten der Unternehmungen auf den Arbeitsmärkten verändert und deshalb das Arbeitsangebot der arbeitslosen Arbeitnehmer nicht wirklich effektiv ist.

(1) Die arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer verändern möglicherweise ihr Suchverhalten auf den Arbeitsmärkten, weil sie ihre Qualifikationen in dem Maße verlieren, wie sie arbeitslos bleiben. Vor allem das betriebspezifische Humankapital entwertet sich um so stärker, je länger ein Arbeitnehmer ohne Beschäftigung ist. Wenn es aber richtig ist, daß arbeitslose Arbeitnehmer nur

sehr begrenzte Möglichkeiten haben, ihre einmal erworbenen beruflichen Qualifikationen zu erhalten oder neues marktwertbares Humankapital zu erwerben (*Layard/Nickell*, 1986), werden sie mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit immer weniger beschäftigungsfähig. Die Langzeitarbeitslosen reagieren hierauf ganz unterschiedlich: Sie können sich zum einen mehr oder weniger freiwillig aus dem Erwerbsleben zurückziehen, vorzeitig in Ruhestand gehen oder sich mit ihrem Schicksal abfinden oder zum anderen der Meinung sein, daß sie nur unter den gegenwärtigen Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt keine Chance haben, wieder beschäftigt zu werden. Während sie im ersten Fall dem Arbeitsmarkt überhaupt nicht mehr zur Verfügung stehen, stellen sie im letzten Fall die Suche nach einem neuen Arbeitsplatz nur solange ein, bis sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt wieder gebessert hat (*Blanchard*, 1991, 285 - 287). In beiden Fällen vermindern sie aber das effektive Arbeitsangebot und sind trotz Arbeitslosigkeit für den Prozeß der Lohnfindung irrelevant.

(2) Die bisher vorliegenden empirischen Untersuchungen zeigen nun aber, daß arbeitslos gewordene Arbeitnehmer ihre berufsspezifischen Fähigkeiten nicht so schnell verlieren, daß große Teile der Langzeitarbeitslosen unverzüglich beschäftigungsunfähig werden (*Blanchard*, 1991, 285). Aber selbst dann, wenn sich das Humankapital der arbeitslosen Arbeitnehmer nur sehr langsam entwertet, existiert ein viel subtilerer Mechanismus, der ihren Einfluß auf die Lohnfindung ebenso begrenzt, wie dies bei einem sehr schnellen Verlust der Fähigkeiten der Fall ist. Die Unternehmungen müssen sich nur an der Arbeitslosigkeitserfahrung als einem Indikator für die Qualität der Arbeitsplatzbewerber orientieren (*Budd / Levine / Smith*, 1988a; 1988b; *Franz*, 1987; *Tötsch*, 1988).

Die Unternehmungen wählen zuerst die Arbeitnehmer aus, die am kürzesten arbeitslos sind. Wegen dieses „ranking“ sind aber die Möglichkeiten eines beschäftigten Arbeitnehmers, wieder beschäftigt zu werden, sollte er tatsächlich einmal unfreiwillig arbeitslos werden, immer besser als die eines auch nur seit kurzer Zeit arbeitslosen Arbeitnehmers. Selbst eine relativ hohe Arbeitslosenquote ist für die beschäftigten Arbeitnehmer somit von geringer Bedeutung, da ihre Chancen, wieder beschäftigt zu werden, sofern sie arbeitslos werden, besser sind als die eines durchschnittlichen Arbeitslosen. Damit verhindert aber ein solches „ranking“, daß selbst eine hohe Arbeitslosigkeit einen starken Druck auf die Reallöhne ausübt, weil die arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer kein wirklich effektives Arbeitsangebot darstellen.

(3) Da aber die Arbeitnehmer diese Zusammenhänge kennen, scheint es nicht zwingend, daß selbst temporäre Datenänderungen solche langfristig irreversiblen Wirkungen haben. Wenn nämlich die Arbeitslosigkeit andauert, entwertet sich nicht nur das betriebsspezifische Humankapital, auch die Anspruchslöhne der arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer müßten sich mit der Dauer der Arbeitslosigkeit zurückbilden. Wenn die Lohnsätze dieser

Gruppe von Arbeitnehmern nach unten nur flexibel genug sind, werden sie auch eingestellt und von den Unternehmungen berufsspezifisch ausgebildet. Da dies aber vor allem in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft offensichtlich nicht so ist, bleibt zu fragen, weshalb die Anspruchslöhne nach unten nicht ausreichend flexibel sind.

Auf diese Frage bieten sich zwei Antworten geradezu an: Zum einen verhindern die Aktivitäten der „insider“ – glaubwürdige Drohung, nicht mit „entrants“ zusammenzuarbeiten und alle feindselig zu behandeln, die ihre Löhne unterbieten, aber auch die regulierenden Eingriffe des Staates, vor allem Tarifabschlüsse für allgemeinverbindlich zu erklären – nach unten flexible Anspruchslöhne. Zum anderen blockieren aber möglicherweise auch die Höhe, Dauer und administrative Handhabung der finanziellen Leistungen im Falle der Arbeitslosigkeit den Anpassungsprozeß der relativen Preise (*Burda*, 1988; *Jackman*, 1990). Es macht schon stutzig, daß die Reallöhne gerade in den europäischen Ländern relativ starr sind und nicht nur die Arbeitslosigkeit, sondern auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen relativ hoch ist, wo die finanziellen Leistungen über einen sehr langen Zeitraum hinweg – faktisch oft unbegrenzt – bezogen werden können und sogenannte Zumutbarkeitskriterien nicht existieren (*Atkinson/Micklewright*, 1991; *Layard/Nickell/Jackman*, 1991, 51).

In den Ländern der Europäischen Gemeinschaft mit Ausnahme von Italien und Portugal kann man als arbeitslos gewordener Arbeitnehmer die Arbeitslosenunterstützung sehr lange beziehen. Demgegenüber können in einigen EFTA-Ländern, wie etwa der Schweiz (*Danthine/Lambelet*, 1987, 170), Schweden und Norwegen, die Leistungen im Falle der Arbeitslosigkeit zeitlich nur eng begrenzt bezogen werden, während in anderen, wie beispielsweise Finnland und Österreich, die Leistungen sehr lange gewährt werden. Vor allem die skandinavischen Staaten – mit Ausnahme von Dänemark –, aber auch die Schweiz zeichnen sich aber dadurch aus, daß sie relativ strenge Zumutbarkeitskriterien haben (*Jackman*, 1990; *Calmfors/Nymoen*, 1990). Die arbeitslosen Arbeitnehmer erhalten nur dann finanzielle Leistungen der Arbeitslosenversicherung, wenn sie dem Arbeitsmarkt auch wirklich zur Verfügung stehen, regional und qualifikatorisch zumutbare Arbeitsplätze nicht ablehnen und sich, wie in Schweden, an spezifischen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen beteiligen. Demgegenüber wurden die Zumutbarkeitskriterien in den meisten Ländern der Europäischen Gemeinschaft im Zuge des Ausbaus des Wohlfahrtsstaates in den 70er Jahren abgeschafft.

Es spricht deshalb einiges dafür, daß neben einer langen Bezugsdauer vor allem eine lasche administrative Handhabung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung mit dazu beiträgt, daß die Reallöhne auch längerfristig relativ starr sind und die erst einmal arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer nur sehr schwer wieder eine Arbeit finden. Dies erklärt auch, weshalb die „mismatch“-

Tabelle 1

**Arbeitslosigkeit, Arbeitslosenunterstützung und
aktive Arbeitsmarktpolitik in verschiedenen Ländern**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Arbeitslosen- rate %	Anteil der Langzeit- arbeits- losen %	Zahlungsdauer der Arbeits- losenunter- stützung (Jahre)	Ersatzrate %	Ausgaben für „aktive“ Arbeitsmarktprogramme pro Arbeitslosen (in % vom Output pro Person)
	1983 - 88	1988	1985	1985	1987
Belgium	11,3	78	Indef.	60	7,4
Denmark	9,0	29	2,5	90	7,9
France	9,9	45	3,75	57	3,9
Germany	6,7	47	Indef.	63	10,4
Ireland	16,4	66	Indef.	50	5,0
Italy	7,0	69	0,5	2	0,8
Netherlands	10,6	50	Indef.	70	2,7
Portugal	7,7	51	0,5	60	7,4
Spain	19,8	62	3,5	80	2,1
UK	10,7	45	Indef.	36	4,6
Australia	8,4	28	Indef.	39	2,8
New Zealand	4,6	–	Indef.	38	13,1
Canada	9,9	7	0,5	60	4,3
USA	7,1	7	0,5	50	2,4
Japan	2,7	21	0,5	60	5,6
Austria	3,6	13	Indef.	60	11,3
Finland	5,1	19	Indef.	75	12,9
Norway	2,7	6	1,5	65	9,8
Sweden	2,2	8	1,2	80	34,6
Switzerland	2,4	–	1,0	70	3,7

Quelle: Layard u. a., 1991, S. 51

Arbeitslosigkeit überall in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft wesentlich stärker zugenommen hat als in den EFTA-Staaten, sich die Beveridge-Kurve also beträchtlich nach außen verschoben hat (*Layard/Nickell/Jackman, 1991*). Damit hat man aber eine weitere Spur, die uns wichtige Hinweise liefert, weshalb die Länder der Europäischen Gemeinschaft schlechter als die EFTA-Staaten abschneiden.

*b) Sind geringe Arbeitslosenzahlen das Ergebnis spezifischer
arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten?*

Die relativ positive Entwicklung vor allem auf den Arbeitsmärkten der skandinavischen EFTA-Staaten und Österreichs wird bisweilen auch auf eine

„aktive“ Arbeitsmarktpolitik zurückgeführt (Jackman, 1990, 314 - 315). Daneben wird immer wieder darauf verwiesen, die sehr günstige Situation auf den schweizerischen Arbeitsmärkten sei auch darauf zurückzuführen, weil es der Schweiz gelungen sei, die Arbeitslosigkeit zu exportieren, indem sie die Beschäftigung von ausländischen Gastarbeitern drastisch einschränkte. Wenn dies richtig ist, dann wäre die geringe offene Arbeitslosigkeit in den „EFTA-Staaten“ auch darauf zurückzuführen, daß überschüssige Angebotsmengen mit staatlicher Hilfe aus den Arbeitsmärkten genommen werden.

1. Die „aktive“ Arbeitsmarktpolitik reicht von Hilfen bei der Suche nach einem Arbeitsplatz über Subventionen für die Beschäftigung arbeitsloser Arbeitnehmer, vielfältigen Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen und vorzeitigem Ruhestand bis hin zur direkten Schaffung von Arbeitsplätzen durch den Staat. Wenn man sich die Ausgaben für diese „aktiven“ arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen anschaut, fällt in der Tat auf, daß alle EFTA-Länder mit Ausnahme der Schweiz, die eine niedrige Arbeitslosenquote aufweisen, für diese Aktivitäten mehr als andere ausgeben (Layard/Nickell/Jackman, 1991, 51). Diese „aktiven“ arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten schlagen sich aber nicht nur in steigenden Ausgaben arbeitsmarktpolitischer Institutionen nieder, sondern zeigen sich auch in einer steigenden öffentlichen Beschäftigung. Der Staat wird zum „employer of last resort“. Dies wird am Beispiel Schwedens sehr deutlich. Die offene Arbeitslosenquote erhöhte sich im Zeitraum zwischen 1970 und 1984 von 1,5% auf 3,1%, während die Zahl der Arbeitnehmer, die sich an den speziellen Arbeitsmarktprogrammen beteiligten, von 1,8% auf 5% stieg (Jackman, 1990, 314). Damit unterscheidet sich aber die faktische Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Schweden nicht grundlegend von der in Europa.

Wie diese spezifischen arbeitsmarktpolitischen Programme die Anpassungskapazität beeinflussen, ist allerdings umstritten. Die einen verweisen darauf, daß es mit solchen Aktivitäten leichter gelingt, die arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer wieder in ein reguläres Arbeitsverhältnis zu bringen, hysteresische Entwicklungen auf den Arbeitsmärkten zu verhindern und die Reallöhne flexibler zu gestalten (Jackman, 1990). Demgegenüber sind andere der Meinung, daß der Staat mit einer solchen Politik der Akkommodation quasi eine Vollbeschäftigungsgarantie abgibt und mit dazu beiträgt, daß die relativen Preise auf den Arbeitsmärkten auch nach Datenänderungen relativ starr bleiben (Calmfors/Horn, 1985; Calmfors/Nymo, 1990). Die Macht der „insider“ nimmt zu, die disziplinierende Wirkung der Arbeitslosigkeit wird weiter verringert.

Die empirischen Untersuchungen scheinen eher die zweite These zu stützen. Darauf deuten zumindest die Entwicklungen in den skandinavischen Ländern hin. Als in Schweden die spezifischen Arbeitsmarktprogramme in den 70er Jahren stark ausgeweitet wurden, führte dies zu einem starken Anstieg

der Reallöhne. Demgegenüber paßten sich die realen Lohnsätze trotz bestehender Angebotsüberhänge erst wieder nach unten an, als diese Programme in den 80er Jahren sukzessive abgebaut wurden (*Calmfors/Forslund*, 1990). Dieselben Zusammenhänge konnte man auch in Dänemark feststellen (*Andersen/Risager*, 1990). In Finnland ging der Druck auf die realen Löhne nicht von der Beschäftigung in Arbeitsmarktprogrammen, sondern von der steigenden offenen Arbeitslosigkeit aus (*Eriksson/Suvanto/Vartia*, 1990). Es spricht somit einiges dafür, daß solche „aktiven“ arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die letztlich darauf hinauslaufen, daß die staatlichen Instanzen die bei zu hohen realen Lohnsätzen überschüssigen Angebotsmengen auf den Arbeitsmärkten aus dem Markt nehmen, mit dazu beitragen, die Reallöhne nach Datenänderungen inflexibel zu gestalten. Eine „aktive“ Arbeitsmarktpolitik löst somit das eigentliche Problem nicht, sondern verlagert es nur zeitlich. Die gegenwärtig stark steigenden Arbeitslosenzahlen vor allem in Finnland und Schweden bestätigen diese Vermutung.

2. Schließlich wird auch die These, wonach vor allem ein System dezentraler Tarifverhandlungen und eine effiziente administrative Handhabung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung in der Schweiz zu einem anpassungsfähigen Arbeitsmarkt beitragen, ebenfalls in Frage gestellt. Es wird immer wieder darauf hingewiesen, daß die Lage auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt vor allem deshalb so positiv ausfällt, weil man in Phasen eines angespannten Arbeitsmarktes zunächst die ausländischen Gastarbeiter nach Hause schickt und so die überschüssigen Angebotsmengen aus dem Markt nimmt (*Bruno/Sachs*, 1985, 221). Darauf deuten zumindest die Fakten nach dem ersten Ölpreisschock in der Mitte der 70er Jahre hin. Der kräftige Rückgang in der Beschäftigung wurde zu $\frac{4}{5}$ von den ausländischen Arbeitnehmern getragen (*Danthine/Lambelet*, 1987, 163). Der Anstieg der Arbeitslosigkeit in dieser Zeit hielt sich deshalb mit 0,8% in engen Grenzen. Damit scheint es aber so, als ob der schweizerische Arbeitsmarkt nicht funktionsfähiger sei als der in anderen Ländern.

Dieser Eindruck täuscht nun aber aus mehreren Gründen (*Danthine/Lambelet*, 1987, 168 - 170). Zunächst einmal kann man feststellen, daß die Beschäftigung in der Schweiz in den 70er, vor allem aber in der rezessiven Phase zu Beginn der 80er Jahre weniger stark einbrach als in den meisten anderen europäischen Ländern. Dies ist auch darauf zurückzuführen, daß die Reallöhne in der Schweiz selbst in der kurzen Frist relativ flexibel reagieren (*Grubb/Jackman/Layard*, 1983) und die Unternehmungen auch bereit sind, temporär Einbußen in den Gewinnen hinzunehmen. Daneben ist aber auch die sektorale Lohnstruktur in der Schweiz relativ flexibel. So stiegen zwar nach der ersten Ölpreiskrise die Reallöhne im Bankensektor, sie stagnierten aber oder bildeten sich sogar in der angeschlagenen Uhrenindustrie zurück (*Danthine/Lambelet*, 1987, 169).

Wenn diese Anpassungen über die Reallöhne, Gewinne und die Lohnstruktur aber nicht ausreichen, die Beschäftigung zu stabilisieren, dann verständigen sich die Arbeitgeber und Arbeitnehmer einvernehmlich auf kürzere Arbeitszeiten für alle Arbeitnehmer. Erst danach greift man zu Entlassungen, die dann aber zuerst die ausländischen Arbeitnehmer treffen. Diese einmal entstandene Arbeitslosigkeit hat nun aber möglicherweise auch deshalb keine Tendenz sich zu verfestigen, weil ein eher restriktiv gehandhabtes System der Arbeitslosenversicherung keine Anreize für eine längere Dauer der Arbeitslosigkeit schafft. Die Dauer des Bezugs der finanziellen Leistungen ist zeitlich begrenzt, die administrative Handhabung sowohl bei der Auszahlung als auch den Zumutbarkeitskriterien eher streng (*Danthine/Lambelet*, 1987, 170). Damit zeigt aber gerade die Schweiz, daß dezentrale Tarifverhandlungen und eine eher restriktive administrative Handhabung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung die Arbeitsmärkte in der Tat anpassungsfähiger machen.

III. Wo sollte man ansetzen, um die Arbeitslosigkeit wirkungsvoll zu bekämpfen?

Die unbefriedigende Entwicklung auf den Arbeitsmärkten vor allem der Länder der Europäischen Gemeinschaft ist, wie wir gesehen haben, primär auf eine unzureichende Anpassungskapazität zurückzuführen. Die Reallöhne sind relativ inflexibel, weil die Arbeitsmärkte vermachtet sind und externe Effekte auftreten. Vielfältige regulierende staatliche Eingriffe beeinträchtigen die Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte ebenso wie die oft wenig effizienten Leistungen der ausgebauten Wohlfahrtsstaaten. Damit nimmt es aber auch nicht wunder, daß die Arbeitslosigkeit nach den gravierenden Datenänderungen der 70er und 80er Jahre stark anstieg. Die wesentlich günstigere Entwicklung auf den Arbeitsmärkten der EFTA-Staaten kann nicht so einfach erklärt werden. Sie hat komplexere Ursachen. Während die niedrige Arbeitslosigkeit vor allem in der Schweiz auf einen wettbewerbsfähigen Arbeitsmarkt mit wenig staatlichen Eingriffen und begrenzten wohlfahrtsstaatlichen Leistungen im Falle der Arbeitslosigkeit zurückzuführen ist, scheint die Arbeitslosigkeit in den skandinavischen EFTA-Ländern und Österreich auf einer etwas höheren Anpassungskapazität, vor allem aber auf den vielfältigen „aktiven“ arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu beruhen. In diesen Ländern ist die Arbeitslosigkeit nicht wirklich niedriger, sie wird nur besser „versteckt“.

1. Ist es möglich, die Anpassungslasten der europäischen Volkswirtschaften zu verringern?

Wenn es richtig ist, daß der Ausgangspunkt für unterbeschäftigte Produktionsfaktoren immer Datenänderungen sind, dann besteht eine ursachenad-

äquate Therapie möglicherweise darin, die Anpassungslasten zu verringern, mit denen die wirtschaftlichen Akteure fertig werden müssen. Dies kann grundsätzlich dadurch geschehen, daß man zum einen darauf hinwirkt, die Lasten der Anpassung erst gar nicht entstehen zu lassen oder zum anderen, indem man versucht, die eingetretenen Schocks durch entsprechende staatliche Aktivitäten quasi zurückzuschocken.

1. Bei den originären Datenänderungen ist es aber nicht nur kaum möglich, sie in einer politik-relevanten Frist zu beeinflussen, es wäre möglicherweise auch suboptimal, solche Veränderungen in den wirtschaftlichen Gegebenheiten zu verhindern. Wenn die ökonomischen Märkte vollkommen sind, würde man nicht nur die Entscheidungsfreiheit der wirtschaftlichen Akteure einschränken, sondern auch den technischen Fortschritt behindern, das wirtschaftliche Wachstum begrenzen und sich eines Teils der Vorteile der nationalen und internationalen Arbeitsteilung begeben. Aber auch wenn die ökonomischen Märkte nicht ohne Mängel sind und es damit zu allokativ suboptimalen Ergebnissen kommt, ist es nur sinnvoll, solche originären Datenänderungen staatlich zu korrigieren, wenn die politischen Märkte zu besseren Ergebnissen führen. Dies ist aber wegen der Unvollkommenheiten auf diesen Märkten eher unwahrscheinlich. Den wirtschaftlichen Akteuren bleibt deshalb nichts anderes übrig, als sich an die eingetretenen – effizienten und ineffizienten – Datenänderungen anzupassen.

Etwas anders sieht möglicherweise die Situation bei den politisch verursachten Datenänderungen aus. Sie zeigen sich vor allem in makro- und umverteilungspolitischen Aktivitäten staatlicher Instanzen. Während originäre Datenänderungen das mehr oder weniger effiziente Verhalten der wirtschaftlichen Akteure auf den ökonomischen Märkten widerspiegeln, sind politisch verursachte Datenänderungen das Ergebnis der Aktivitäten der Akteure auf den politischen Märkten. Wenn diese Wählerstimmenmärkte vollkommen sind, entsprechen diese staatlichen Aktivitäten den Vorstellungen der Mitglieder der Gesellschaft. Würde man diese Art von Datenänderungen unterbinden, wäre dies wenig effizient. Tatsächlich sind aber auch die politischen Märkte unvollkommen. Die politischen Entscheidungsträger verfügen über diskretionäre Handlungsspielräume. Damit besteht aber die Gefahr, daß die politisch verursachten Datenänderungen nicht den Vorstellungen der Wähler entsprechen. Wenn man diese ineffizienten politisch verursachten Anpassungslasten vermindern will, muß man somit die politischen Märkte funktionsfähiger gestalten. Dies ist aber eine Aufgabe, die nicht leicht zu lösen sein wird.

2. Wenn man aber in offenen Volkswirtschaften originäre und auch politisch verursachte Datenänderungen teilweise weder verhindern soll noch wirklich kann, stellt sich die Frage, ob man nicht versuchen sollte, die eingetretenen Datenänderungen durch gegenläufige staatliche Aktivitäten zu kompensieren, um zu verhindern, daß Arbeitslosigkeit, wenn sie einmal eingetreten

ist, andauert. Die Vorstellung ist, daß man negative Schocks auf der Angebots- und Nachfrageseite durch entgegengerichtete staatlich induzierte Schocks kompensiert. Damit muß sich die Volkswirtschaft als ganzes nicht anpassen, obwohl auf mikroökonomischer Ebene auch in diesem Falle eine Anpassung im allgemeinen nicht zu umgehen sein wird. Es verwundert deshalb auch nicht, daß in Zeiten negativer Angebotsschocks immer wieder vorgeschlagen wird, die staatlichen Investitionen in die Infrastruktur zu erhöhen, weil man auf diesem Wege die Grenzproduktivität der Arbeit steigern könnte (Lindbeck, 1988). Bei nachfrageseitigen Schocks wird von den staatlichen Instanzen gefordert, die rückläufige gesamtwirtschaftliche Nachfrage durch expansive makro-politische Aktivitäten auszugleichen.

Es ist offensichtlich, daß diese Art der staatlichen Beschäftigungspolitik nicht sehr effizient sein kann. Bei angebotsseitigen staatlichen Schocks besteht die grundsätzliche Schwierigkeit, daß sie erst mit einem beträchtlichen time-lag ergriffen wird und somit auch nur mit einer ganz erheblichen zeitlichen Verzögerung wirken kann. Damit ist aber die Arbeitslosigkeit nicht nur längst entstanden, sie hat sich möglicherweise schon verfestigt und läßt sich wegen des „insider-outsider“-Problems nicht mehr ohne weiteres abbauen. Bei nachfrageseitigen staatlichen Schocks müssen die staatlichen Instanzen sehr zügig auf eingetretene Nachfrageschocks reagieren, wenn sie erfolgreich sein wollen, weil sonst die Gefahr besteht, daß die Kapazitäten schon längst abgebaut sind und die Arbeitslosigkeit persistente Züge trägt. Wegen einer gestiegenen „NAIRU“ sind damit aber inflationären Entwicklungen wohl Tür und Tor geöffnet. Schließlich mag es zwar auf makro-ökonomischer Ebene gelingen, einen Anpassungsbedarf zu vermeiden, auf mikro-ökonomischem Feld sind aber dennoch Anpassungen unumgänglich. Es ist nun allerdings nicht auszuschließen, daß die staatlichen Aktivitäten den notwendigen Druck für die wirtschaftlichen Akteure mindern, sich an die neuen Gegebenheiten anzupassen und die erforderlichen Anpassungen verzögern. Es führt also kein Weg daran vorbei, die Arbeitslosigkeit nur mit solchen Mitteln zu bekämpfen, die den Anpassungsdruck mittel- und langfristig nicht vermindern. Damit kommt aber als sinnvoller Ansatzpunkt einer erfolgversprechenden Arbeitsmarktpolitik vor allem in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft die Anpassungskapazität in Frage.

2. Wie kann man die Anpassungskapazität der europäischen Volkswirtschaften erhöhen?

Die Anpassungskapazität ist unzureichend, weil die wirtschaftlichen Akteure nicht bereit sind, die eingetretenen Anpassungslasten zu tragen. Der notwendige Verteilungsverzicht kann grundsätzlich entweder von den Unternehmungen über geringere Renditeansprüche oder von den Arbeitnehmern

über niedrigere Lohnforderungen erbracht werden. Vom Standpunkt der Beschäftigung ist es egal, wer diesen Verzicht leistet, entscheidend ist nur, daß ihn jemand erbringt. Wenn sich aber eine Gesellschaft für eine marktwirtschaftliche Ordnung entscheidet, tut sie damit kund, daß sie grundsätzlich bereit ist, die Verteilungsergebnisse funktionsfähiger Märkte zu akzeptieren. Die Lasten werden dann nach allgemeinen, nicht diskriminierenden Regeln aufgeteilt. Wenn die Märkte allerdings unvollkommen sind oder man die Verteilungsergebnisse des Marktes nicht akzeptiert, ist im allgemeinen ein Konflikt mit dem allokativen Ziel unausweichlich. Die Folge ist ein Anstieg der Arbeitslosigkeit, von der vor allem die „outsider“ betroffen sind. Es scheint deshalb nicht nur beschäftigungspolitisch sinnvoll, sondern auch verteilungspolitisch gerecht, auf den Arbeitsmärkten eine wettbewerbliche Lösung anzustreben und mögliche negative externe Effekte zu internalisieren. Da es darum geht, die relativen Preise flexibler zu gestalten, ist es hilfreich, wenn auch die Kapital- und Gütermärkte stärker integriert sind. Damit werden die Anpassungslasten auf mehrere Märkte verteilt, die Gefahr von „over-shooting“-Effekten auf den Arbeitsmärkten wird verringert.

*a) Was kann man tun, um die Macht der „insider“
zu beschränken?*

Die wenig beschäftigungsfreundlichen Strukturen vor allem auf den Arbeitsmärkten der Länder der Europäischen Gemeinschaft können nur aufgebrochen werden, wenn es gelingt, die Macht der „insider“ zu beschränken und/oder die Stellung der „outsider“ zu stärken. Damit ist es aber auch besser möglich, negative externe Effekte auf den Arbeitsmärkten zu internalisieren. Die starke Stellung der „insider“ beruht auf hohen Transaktionskosten, die zu einem erheblichen Teil durch regulierende staatliche Eingriffe in die Arbeitsmärkte hervorgerufen werden. Es gibt nun aber sowohl einen direkten als auch einen mehr indirekten Weg, diese Kosten zu verringern, damit die Macht der Arbeitsplatzbesitzer zu reduzieren und die relativen Preise auf den Arbeitsmärkten flexibler zu gestalten.

1. Eine erste Möglichkeit besteht darin, die gewerkschaftliche Macht direkt zu begrenzen. Dieser Weg, der in den 70er und 80er Jahren konsequent in Großbritannien gegangen wurde und auch vor einer Einschränkung des Streikrechts nicht haltmachte, ist allerdings mit erheblichen Friktionen verbunden. Es steht nämlich zum einen zu befürchten, daß die produktive „collective voice“ der Gewerkschaften weitgehend verstummt (Freeman/Medoff, 1984) und sich das Unbehagen und die Unzufriedenheit der Arbeitnehmer mit betrieblichen Entwicklungen weniger in „voice“, sondern vorwiegend in „exit“ äußert, der allerdings im allgemeinen mit eher hohen „labour turnover“-Kosten verbunden ist. Damit gehen aber möglicherweise die positiven

allokativen Wirkungen verloren, die eben auch mit den gewerkschaftlichen Aktivitäten in den Unternehmungen verbunden sind. Daneben kann zum anderen nicht ganz ausgeschlossen werden, daß das Verhältnis zwischen den Arbeitnehmern und den Arbeitgebern nachhaltig gestört wird, eine vernünftige Zusammenarbeit damit nur noch sehr bedingt möglich ist und die tarifpolitischen Auseinandersetzungen nicht mehr sehr friedlich ablaufen. Dieser Weg ist damit möglicherweise eher kontraproduktiv.

2. Eine Variante dieses direkten Weges setzt an der Arbeitsmarktordnung an. Wenn es richtig ist, daß die hohen Transaktionskosten auf den Arbeitsmärkten durch vielfältige regulierende Eingriffe des Staates in die Arbeitsmärkte und tarifvertragliche Regelungen bedingt sind, die den Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten zu Lasten der „outsider“ beschränken, muß man versuchen, den ordnungspolitischen Rahmen auf den Arbeitsmärkten so umzugestalten, indem man entweder dereguliert oder aber sinnvoller als bisher reguliert (Neumann, 1991), so daß er zu mehr Beschäftigung beiträgt. Die Deregulierungskommission hat für die Bundesrepublik eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet, wie man die Arbeitsmärkte funktionsfähiger gestalten kann (Deregulierungskommission, 1991, 253 - 274).

Die wichtigsten Vorschläge sind: (1) Der Kündigungsschutz sollte gelockert werden, indem man beim allgemeinen Kündigungsschutz die sozialen Gesichtspunkte bei betriebsbedingten Kündigungen näher präzisiert und Behinderte zwischen dem besonderen und allgemeinen Kündigungsschutz wählen können. Daneben wird aber auch vorgeschlagen, den Kündigungsschutz bei Betriebsübernahmen zu lockern, indem man dem Erwerber des Betriebs die Möglichkeit einräumt, die Belegschaft zu verkleinern. Gleichzeitig sollte man den Spielraum vergrößern, Zeitverträge auch ohne besondere Begründung abzuschließen.

(2) Die Verbandstarifverträge können zumindest im Notfall und auf Zeit durch Betriebsvereinbarungen abgedungen werden. Durch eine solche Öffnungsklausel wird wenigstens ganzen Betrieben das Recht eingeräumt, sich vorübergehend auch mit niedrigeren Lohnabschlüssen zufrieden zu geben, wenn die Existenz des Betriebes auf dem Spiel steht, durch geringere Löhne aber gesichert werden könnte. In dieselbe Richtung zielt auch der Vorschlag, die Langzeitarbeitslosen für maximal 3 Jahre untertariflich zu bezahlen. Damit verbessert man die Beschäftigungschancen dieser Gruppe von Arbeitnehmern.

(3) Schließlich sollte der Staat weitestgehend darauf verzichten, die abgeschlossenen Tarifverträge für allgemeinverbindlich zu erklären. Gleichzeitig kann privaten Unternehmungen auch die Möglichkeit eingeräumt werden, den Arbeitgeberverbänden fernzubleiben oder aus ihnen auszutreten. Damit könnten aber sowohl arbeitslose Arbeitnehmer zu niedrigeren Löhnen eine Arbeit finden als auch der Widerstand der Arbeitgeber in Tarifauseinander-

setzungen zunehmen. Die Selbstdisziplin der Tarifvertragsparteien würde steigen und die Lohnstruktur differenzierter ausfallen (Wiss. *Beirat*, 1991, 30).

Die eigentlich spannende Frage ist nun aber, ob es im politischen Prozeß tatsächlich gelingt, auf den Arbeitsmärkten einen ordnungspolitischen Rahmen zu installieren, der wettbewerbliche Strukturen garantiert. Wenn man die regulierenden staatlichen Eingriffe und die nicht-wettbewerblichen tarifvertraglichen Vereinbarungen abbauen will, muß man mit dem Widerstand der Verlierer rechnen. Dies kann, wie etwa bei den Gewerkschaftsgesetzen in Großbritannien, zu offenem Widerstand der gewerkschaftlich organisierten „insider“ führen, schlägt sich aber ganz sicher in verstärkten „rent-seeking“-Aktivitäten dieser Gruppe im politischen Prozeß nieder. Die unvollkommenen politischen Märkte lassen nun aber befürchten, daß es den „insider“ gelingt, ihre lohn- und beschäftigungspolitischen Vorstellungen im politischen Entscheidungsprozeß durchzusetzen. Wenn man den Arbeitsmärkten einen effizienteren ordnungspolitischen Rahmen geben will, muß man somit zunächst die bestehenden Unvollkommenheiten auf den politischen Märkten abbauen. Dies macht es nicht nur erforderlich, den Einfluß der Wähler im politischen Prozeß zu stärken, sondern auch die Macht organisierter Interessengruppen wirksam zu beschränken und die Anforderungen an demokratische Mehrheiten zu erhöhen (Berthold, 1990). Nur wenn es wirklich gelingt, den diskretionären Handlungsspielraum der politischen Entscheidungsträger einzuengen, kann man überhaupt erwarten, daß eine effiziente Reform der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen auf den Arbeitsmärkten möglich wird.

3. Damit scheint aber einer Politik, die an den ordnungspolitischen Rahmenbedingungen auf den Arbeitsmärkten ansetzen will, wenig Erfolg beschieden, weil es nur sehr schwer möglich sein wird, den Prozeß der politischen Willensbildung in repräsentativen Demokratien zu reformieren. Möglicherweise gibt es aber Wege, dieser politischen Falle zu entgehen. Dies dürfte immer dann der Fall sein, wenn es zum einen gelingt, die Mobilität der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital zu erhöhen und zum anderen möglich wird, den Wettbewerb auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten zu intensivieren.

(1) Den „insider“ gelingt es um so weniger, an einer nicht wettbewerblichen Arbeitsmarktordnung festzuhalten, wenn die arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer sowohl in beruflicher, regionaler als auch sektoraler Hinsicht relativ mobil sind. Dies wird offensichtlich, wenn wir uns auf den Aspekt der regionalen und sektoralen Mobilität beschränken und annehmen, die Tarifvertragsparteien verhandeln auf der Ebene der Branchen. Kommt es in einigen Industriezweigen zu Lohnabschlüssen, die nicht vollbeschäftigungskonform sind, wandern die arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer in die Branchen, in denen die Löhne zwar geringer, aber gerade deshalb noch Arbeitsplätze zu

erhalten sind. Diese Entwicklung kann man seit einigen Jahren in den Vereinigten Staaten beobachten (*Kendix/Olson*, 1990). Dort tragen die gewerkschaftlich dominierten und stark regulierten Arbeitsmärkte des Nordens dazu bei, daß die arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer in den Süden abwandern, obwohl dort die realen Lohneinkommen unter denen des Nordens liegen. Diese Abstimmung der „outsider“ mit den „Füßen“ verstärkt den Druck, den ordnungspolitischen Rahmen auf den stark regulierten Arbeitsmärkten zu korrigieren, weil nicht nur die Arbeitnehmer, sondern auch das Realkapital und damit auch die Arbeitsplätze abwandern und das Wachstum der realen Lohneinkommen bremsen.

Damit sich dieser Mechanismus entfalten kann, wäre es nicht nur sinnvoll, die staatlichen Regulierungen abzubauen, die die Mobilität hemmen, sondern auch die Dauer des Bezugs der finanziellen Leistungen der Arbeitslosenversicherung und die regionalen und qualifikatorischen Zumutbarkeitskriterien umzugestalten, um den Faktor Arbeit mobiler zu machen. Daneben könnte man die Mobilität durch Umzugs- und Mobilitätshilfen fördern, die staatliche Arbeitsvermittlung effizienter gestalten und vor allem die arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer besser qualifizieren. Die „aktive“ Arbeitsmarktpolitik in Schweden kann zumindest in dieser Hinsicht als positiver Anhaltspunkt dienen. Dieser Abwanderungsmechanismus funktioniert bei national mobiler Arbeit allerdings nur dann, wenn die tariflichen Auseinandersetzungen nicht auf gesamtwirtschaftlicher Ebene stattfinden und die ausgehandelten tariflichen Abschlüsse nicht für allgemeinverbindlich erklärt werden. Diese vor allem in der Bundesrepublik aufgebaute Hürde kann nur genommen werden, wenn der Produktionsfaktor Arbeit auch international mobil ist. Dies dürfte aber in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft auch nach der Vollendung des „Binnenmarktpromjektes 1992“ nur sehr bedingt der Fall sein. Damit scheint es aber kaum möglich, einen adäquaten ordnungspolitischen Rahmen zu installieren.

(2) Eine solche pessimistische Haltung ist nun aber zumindest verfrüht. Ein wenig effizienter ordnungspolitischer Rahmen auf den Arbeitsmärkten gerät trotz eines Produktionsfaktors Arbeit, der international sicherlich nicht sehr mobil ist, auch dann unter Druck, wenn das Kapital international mobil ist. Da sich das Kapital immer die besten „Wirte“ sucht, wird es aus den Ländern abwandern, deren Arbeitsmarktordnung die Rentabilität negativ beeinflußt. Diese Länder verlieren Marktanteile im internationalen Standortwettbewerb. Den immobilen nationalen Produktionsfaktoren gelingt es immer weniger, international mobile Faktoren zu attrahieren (*Giersch*, 1989; *Sinn*, 1989). Damit ist aber längerfristig nicht nur die Beschäftigung der „insider“ unsicher, auch ihre realen Einkommen wachsen weniger stark oder bilden sich sogar zurück. Die Einkommensansprüche der „insider“ werden in Schach gehalten.

Man kann somit die Machtposition der „insider“ auch dann ins Wanken bringen, wenn es gelingt, die Kapitalmärkte international stärker zu integrieren. Es nimmt deshalb auch nicht wunder, daß die Gewerkschaften der skandinavischen Länder in den 70er und 80er Jahren die Absicht der Regierung, den internationalen Kapitalverkehr zu beschränken, nachdrücklich unterstützt haben (*Jackman*, 1990, 300). Wenn es mit dem „Binnenmarktpjekt 1992“ tatsächlich gelingt, die Hindernisse und Hemmnisse auf den Kapitalmärkten der Länder der Europäischen Gemeinschaft abzubauen, erhöht man nicht nur die Effizienz auf diesen Märkten, sondern leistet auch einen ganz entscheidenden Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit in Europa.

(3) Eine ineffiziente Arbeitsmarktordnung kann aber auch durch einen intensiven Wettbewerb auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten unter Druck geraten. Wenn diese Märkte nicht nur national wettbewerblich, sondern vor allem auch für die ausländische Konkurrenz offen sind, zählen ausländische Produkte oft zu den engsten Substituten der einheimischen Güter. Sofern der Sektor international handelbarer Güter in einer Volkswirtschaft dominiert, können die nationalen Unternehmungen ihre Marktmacht nur noch sehr bedingt – im Extremfall überhaupt nicht mehr – durch Absprachen steigern (*Dixit/Stiglitz*, 1977). Da dann aber auch für die „insider“ die Möglichkeiten sehr begrenzt sind (*Lindbeck/Snower*, 1990), ökonomische Renten auf den Gütermärkten abzuschöpfen, müssen sie bei überhöhten Lohnforderungen um die eigenen Arbeitsplätze bangen.

Damit steigen aber auch die Chancen, daß sich eine effizientere Arbeitsmarktordnung durchsetzt, wenn es tatsächlich gelingt, die Güter- und Dienstleistungsmärkte zu öffnen. Dies erfordert allerdings eine konsequente Wettbewerbspolitik sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene, um mögliche Hemmnisse und Behinderungen auf diesen Märkten zu beseitigen und zu garantieren, daß neue Unternehmungen ungehindert in diese Märkte ein- und austreten können. Damit ist aber auch das europäische „Binnenmarktpjekt 1992“, wenn es hilft, die Güter- und Dienstleistungsmärkte wirklich zu öffnen, ebenso wie ein erfolgreicher Abschluß in den GATT-Verhandlungen ein wirkungsvolles Instrument, die verkrusteten Strukturen auf den Arbeitsmärkten der Länder der Europäischen Gemeinschaft aufzubrechen. Eine industriepolitisch ausgerichtete Wettbewerbspolitik, wie sie von einigen Ländern der Europäischen Gemeinschaft favorisiert wird, leistet hierzu allerdings keinen positiven Beitrag.

4. Die Macht der „insider“ kann schließlich auch dadurch begrenzt werden, wenn sich die staatlichen Instanzen einer akkommodierenden Beschäftigungspolitik weitgehend enthalten. Eine effiziente Arbeitsmarktpolitik muß deshalb dafür sorgen, daß weder staatliche Beschäftigungsgarantien abgegeben, noch akkommodierende makro-politische Aktivitäten ergriffen werden, aber auch die Möglichkeiten der öffentlichen Beschäftigung stark eingeschränkt

werden. Dies bedeutet allerdings auch, daß man auch nicht daran denkt, die Löhne zu subventionieren, weil diese staatlichen Zuschüsse letztlich doch von den „insider“ abgeschöpft werden können. Man sollte aber auch nicht auf Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften setzen, da sie die Gefahr in sich bergen, daß sie sich zu einem flächendeckenden zweiten öffentlichen Dienst entwickeln und zu einem „employer of last resort“ verkommen. Damit erhöht sich aber auch die Wahrscheinlichkeit, daß auch die „insider“ ihre Arbeitsplätze verlieren, wenn sie nicht bereit sind, sich an den Anpassungslasten zu beteiligen. Da die Nachfragekurve nach Arbeitskräften bei einer solchen Politik flacher verläuft, gelingt es ihnen nicht mehr so gut, die Kosten einer nicht-vollbeschäftigungskonformen Lohnpolitik auf die „outsider“ zu externalisieren. Damit nimmt aber nach Datenänderungen nicht nur der Druck auf die Reallöhne zu, der Sektor handelbarer Güter behält seine internationale Wettbewerbsfähigkeit, der öffentliche Sektor wird nicht zu groß und die Gefahr sinkt, daß wachsende Defizite des Staates eintreten und damit längerfristig mit Wachstumsverlusten zu rechnen ist.

*b) Wie kann man die Stellung der „outsider“
auf den Arbeitsmärkten stärken?*

Die lohnpolitischen Vorstellungen der „insider“ dominieren in den Tarifauseinandersetzungen möglicherweise auch, weil das Arbeitsangebot der „outsider“ nicht wirklich effektiv ist. Damit scheinen aber zumindest drei Wege gangbar, wie man die „outsider“ wieder in den Beschäftigungspool zurückbringen kann. Man muß zunächst versuchen, die Anreize der arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer zu verringern, länger arbeitslos zu bleiben. Dies macht es erforderlich, nicht nur das System der Arbeitslosenversicherung umzugestalten, sondern auch effizientere arbeitsmarktpolitische Aktivitäten zu ergreifen. Daneben sollte man alles daran setzen, die Stellung der „outsider“ im Prozeß der Lohnfindung zu stärken. Damit kommt man wohl nicht umhin, vor allem das System der beruflichen Qualifizierung arbeitslos gewordener Arbeitnehmer grundlegend zu überdenken. Schließlich sollte man nach Mitteln und Wegen suchen, die Nachfrage nach Arbeitskräften zu erhöhen, ohne daß die lohnpolitischen Vorstellungen der „insider“ dominieren. Dies scheint möglich, wenn es gelingt, bestehende Barrieren auf den Gütermärkten abzubauen und damit den Eintritt neuer Unternehmungen zu erleichtern.

1. Wenn es richtig ist, daß die zunehmende „mismatch“-Arbeitslosigkeit und der steigende Anteil der Langzeitarbeitslosen in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft auch auf die Bezugsdauer und administrative Handhabung der finanziellen Leistungen im Falle der Arbeitslosigkeit zurückzuführen ist, scheint eine Reform der Arbeitslosenversicherung unabdingbar. Dabei muß zum einen das Problem der „fiskalischen“ externen Effekte gelöst und

zum anderen der negative Einfluß auf die Dauer der Arbeitslosigkeit vermindert werden.

(1) Die negativen „fiskalischen“ externen Effekte staatlich organisierter, umlagefinanzierter Systeme der Arbeitslosenversicherung lassen sich zumindest teilweise internalisieren, wenn man eine etwas andere Form der Umlagefinanzierung wählt. Es wurde deshalb vorgeschlagen, verstärkt versicherungsadäquate Elemente, wie etwa risikoabhängige Beiträge, in eine nach wie vor umlagefinanzierte Arbeitslosenversicherung einzubauen oder aber eine gewerkschaftliche Zuschußpflicht zur Arbeitslosenversicherung einzuführen (Risch, 1983). Wenn es gelänge, solche Elemente eines modifizierten „Verursacherprinzips“ zu installieren, würde man die Möglichkeiten der „insider“ beschränken, die Kosten einer volkswirtschaftlich wenig effizienten Lohnpolitik auf die „outsider“ zu überwälzen. Die Anreize der in Tarifauseinandersetzungen dominierenden „insider“, nicht nur die eigenen lohnpolitischen Vorstellungen durchzusetzen, sondern auch die beschäftigungspolitischen Interessen der „outsider“ zu berücksichtigen, würden sicherlich zunehmen.

(2) Man könnte nun aber nicht nur den mäßigenden Einfluß auf das lohnpolitische Verhalten der „insider“ weiter stärken, sondern auch mit dazu beitragen, daß die arbeitslos gewordenen „outsider“ wesentlich intensiver suchen, wenn es gelingen würde, nicht nur die Höhe und Bezugsdauer, sondern auch die administrative Handhabung der finanziellen Leistungen der umlagefinanzierten Arbeitslosenversicherung zu verändern. Schon Lord Beveridge hat in seinem berühmt gewordenen Bericht aus dem Jahre 1942 darauf hingewiesen, daß die Arbeitslosenunterstützung höchstens für ein halbes Jahr ohne Auflagen gewährt werden sollte. Danach sollte der Bezug an ganz bestimmte Auflagen geknüpft werden (Beveridge, 1942), um mögliches „moral hazard“-Verhalten der Arbeitnehmer zu verhindern.

Da man sich allerdings gegenwärtig auf privaten Versicherungsmärkten nur sehr bedingt gegen die materiellen Risikenfolgen der Arbeitslosigkeit absichern kann, scheint es neben distributiven auch aus allokativen Gründen wenig sinnvoll, die Höhe der finanziellen Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu kürzen. Die relativ hohen Lohnersatzraten in den EFTA-Staaten deuten darauf hin, daß dies wohl auch gar nicht die entscheidende Größe ist. Wichtiger erscheint vielmehr, daß man diese Leistungen nicht nur zeitlich begrenzt gewährt, sondern auch davon abhängig macht, ob die arbeitslosen Arbeitnehmer dem Arbeitsmarkt auch tatsächlich zur Verfügung stehen. Dies kann man am einfachsten ermitteln, wenn man wieder regionale und qualifikatorische Zumutbarkeitskriterien einführt.

Dennoch bleibt aber das Problem, wie man verfahren soll, wenn die finanziellen Leistungen der Arbeitslosenversicherung auslaufen. Der brutale Weg, den man in den Vereinigten Staaten geht, wo die arbeitslosen Arbeitnehmer der Wohlfahrt anheim- und der Armut verfallen, ist sicherlich weder effizient

noch gerecht. Es scheint viel sinnvoller, einen Kurs einzuschlagen, der das Arbeitsangebot der „outsider“ effektiv erhält. Man könnte sich deshalb vielleicht am „Beschäftigungsprinzip“ des schwedischen Modells orientieren (*Jackman/Pissarides/Savouri*, 1990), das arbeitslose Arbeitnehmer zu qualifizierenden Maßnahmen verpflichtet und ihnen im öffentlichen Sektor zumindest temporär einen Arbeitsplatz garantiert, wenn diese qualifizierenden Aktivitäten nicht zum Erfolg führen. Dieser Weg scheint aber problematisch, weil die staatlichen Instanzen letztlich doch wieder in die Rolle des „employer of last resort“ gedrängt werden und die Anpassungskapazitäten verringern. Deshalb sollte man ganz gezielt versuchen, die berufsspezifischen Qualifikationen der arbeitslosen Arbeitnehmer zu verbessern, ohne eine staatliche Beschäftigungsgarantie zu geben. Es wurde vorgeschlagen, ein System sogenannter Qualifizierungsgutscheine einzuführen (*Siebert/Klodt*, 1991, 11 - 14).

2. Grundsätzlich scheint diese Form einer Qualifizierungsoffensive auf den Arbeitsmärkten geeignet, die Ausbildungsdefizite der arbeitslosen Arbeitnehmer, auch der Langzeitarbeitslosen, zu verringern. Mit einem solchen System der Qualifizierungsgutscheine sollen für die Unternehmungen gewisse Anreize geschaffen werden, verstärkt arbeitslos gewordene Arbeitnehmer auszubilden, indem man den ausbildenden Unternehmungen einen Teil der Einarbeitungskosten ersetzt.

Der Vorschlag sieht vor, daß jeder Arbeitnehmer, der seit einem Monat ohne Arbeit ist, vom Arbeitsamt einen Qualifizierungsgutschein in Höhe eines bestimmten Wertes erhält, den er in monatliche Teile stückeln kann. Der Gegenwert der einzelnen Coupons darf aber nicht höher sein als die Arbeitslosenunterstützung. Damit verhindert man, daß Scheinfirmen entstehen, die nur die staatliche Unterstützung kassieren wollen. Der Arbeitnehmer kann diese Gutscheine bei Unternehmungen der eigenen Wahl einreichen und legt sich zumindest für einen Monat fest, sich dort ausbilden zu lassen. Es ist allerdings nicht erlaubt, die Gutscheine bei der Unternehmung vorzulegen, die den Arbeitnehmer beschäftigt hat, bevor er entlassen wurde. Damit verhindert man möglichen Mißbrauch. Jeder Arbeitnehmer erhält diesen Gutschein nur einmal und wird verpflichtet, später einen Teil des Betrages zurückzuzahlen. Er wird deshalb bemüht sein, die Gutscheine sorgfältig einzusetzen, um eine gute Ausbildung zu erhalten.

Der Vorteil eines solchen Systems von Qualifizierungsgutscheinen ist offensichtlich: Den Arbeitnehmern werden durch ein „training on the job“ marktwertbare Fähigkeiten vermittelt. Damit setzt man aber an der eigentlichen Ursache der Arbeitslosigkeit – der Lücke zwischen Reallöhnen und Arbeitsproduktivität – an und trägt dazu bei, daß das Arbeitsangebot der arbeitslosen Arbeitnehmer effektiv bleibt. Obwohl die „insider“ grundsätzlich auch diese staatlichen Zuschüsse in den Lohnverhandlungen wieder abschöpfen können, ist ihr Handlungsspielraum doch geringer, weil der Druck der „outsider“ auf

die lohnpolitischen Vorstellungen der „insider“ größer ist. Es ist allerdings kaum anzunehmen, daß sich durch solche Aktivitäten die arbeitsmarktpolitische Situation vor allem der älteren und kranken Arbeitnehmer grundlegend verbessern läßt.

3. Die diskretionären lohnpolitischen Handlungsspielräume der „insider“ könnten weiter verringert werden und die beschäftigungspolitischen Interessen der „outsider“ besser zum Tragen kommen, wenn es gelänge, neue Unternehmungen zu bewegen, in den Markt zu treten (*Lindbeck/Snower*, 1990; *Lindbeck*, 1991, 37). Da solche – zumeist kleine und mittelständische – Unternehmungen keine „insider“ beschäftigen, werden sie auch weniger stark als alte – zumeist große – Unternehmungen von den „insider“ davon abgehalten, bei einer günstigen wirtschaftlichen Entwicklung neue Arbeitsplätze zu schaffen. Damit steigen aber die Chancen der „outsider“, wieder eine Beschäftigung zu finden.

Es verwundert deshalb auch nicht, daß die Reallöhne um so flexibler sind, je mehr Arbeitnehmer in Unternehmungen arbeiten, die weniger als 100 Arbeitnehmer beschäftigen (*Layard/Nickell/Jackman*, 1991, 418 - 419). Gerade die kleinen und eher mittelständischen Unternehmungen machen aber den Löwenanteil bei den Unternehmensneugründungen aus. Die staatliche Politik kann diesen Prozeß unterstützen und Unternehmensneugründungen beschleunigen, wenn sie hilft, Barrieren abzubauen, die es den Unternehmungen erschweren, in den Markt zu treten.

Dabei scheinen vor allem zwei Aspekte von Bedeutung: Zum einen ist es – zumindest in Europa – für kleinere und mittlere Unternehmungen nicht ganz einfach, den Zugang zum Kapitalmarkt zu finden. Es scheint deshalb notwendig, die regulierenden staatlichen Eingriffe auf den Kredit- und Kapitalmärkten zu überdenken, um den Wettbewerb zwischen den Finanzinstitutionen zu stärken. Zum anderen wäre es sicherlich sinnvoll, die Nachteile, die neue Unternehmungen aufweisen, zumindest teilweise dadurch zu kompensieren, daß man das Steuersystem umbaut und die Einkommen und Gewinne stärker entlastet. Es zeigt sich auch hier wieder, daß man entscheidend dazu beitragen kann, die Macht der „insider“ zu knacken, wenn es gelingt, die Güter- und Kapitalmärkte wettbewerbfähiger zu gestalten.

IV. Einige Bemerkungen zum Schluß

Die europäischen Länder haben auf die Datenänderungen in den 70er und 80er Jahren recht unterschiedlich reagiert. Dabei schnitten die skandinavischen EFTA-Staaten vor allem deshalb besser ab als die meisten Länder der Europäischen Gemeinschaft, weil sie nicht nur die finanziellen Leistungen im Falle der Arbeitslosigkeit restriktiver handhabten, sondern auch „aktive“

arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ergriffen, die neben positiven qualifizierenden Effekten aber letztlich zu einer höheren Beschäftigung im öffentlichen Sektor führten. Die vielfach vertretene These, wonach gerade die skandinavischen Länder arbeitsmarktpolitisch gut abschneiden, weil sie ihre tarifpolitischen Auseinandersetzungen auf einer sehr zentralen Ebene austragen, scheint allerdings nicht richtig. Die Entwicklung auf dem schweizerischen, aber auch dem amerikanischen Arbeitsmarkt deutet vielmehr darauf hin, daß dezentrale Lohnverhandlungen auf betrieblicher Ebene gekoppelt mit einer restriktiven Handhabung der Arbeitslosenversicherung zu besseren Ergebnissen auf dem Arbeitsmarkt führt, ohne daß man gezwungen ist, die Beschäftigung im öffentlichen Sektor stark zu erhöhen.

Damit ist aber der Weg vorgezeichnet, den man gehen sollte, wenn man das Problem der Arbeitslosigkeit wirklich in den Griff bekommen will. Es kann nur darum gehen, sowohl die Anpassungslasten zu verringern als auch die Anpassungskapazitäten zu erhöhen. Dies macht es erforderlich, die makropolitischen Aktivitäten und mikro-politischen Eingriffe der politischen Entscheidungsträger auf Güter- und Faktormärkten zu begrenzen und die Güter- und Faktormärkte wettbewerbler zu gestalten. Da aber auch über die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen auf politischen Märkten entschieden wird, besteht die vordringlichste ordnungspolitische Aufgabe darin, diese politischen Märkte funktionsfähiger zu gestalten.

Es ist nun interessant festzustellen, daß sich die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten in allen europäischen Ländern trotz gradueller Unterschiede auf mehr marktliche Lösungen hin entwickelt haben. Dies gilt nicht nur für die Länder der Europäischen Gemeinschaft, sondern auch für die EFTA-Staaten. Es ist wenig wahrscheinlich, daß sich die beschäftigungspolitischen Präferenzen verändert haben (*Cohen*, 1988), vielmehr scheint man immer mehr zu erkennen, daß die traditionellen keynesianischen Instrumente nur sehr bedingt geeignet sind, angebotsseitige Störungen zu bekämpfen. Dies gibt aber auch Anlaß zu hoffen, daß man auf diesem Weg einer ursachenadäquaten arbeitsmarktpolitischen Therapie weiter voranschreitet.

Literatur

- Alogoskoufis*, G. S./*Manning*, A. (1988): On the Persistence of Unemployment, in: *Economic Policy*, No. 7 (1988), S. 427 - 469
- Andersen*, T. M./*Risager*, O. (1990): Wage Formation in Denmark, in: L. Calmfors (Hrsg.), *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries*. Oxford 1990, S. 137 - 181
- Atkinson*, A. B./*Micklewright*, J. (1991): Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review, in: *Journal of Economic Literature*, 29 (1991), S. 1679 - 1727

Berthold, N. (1987): Lohnstarrheit und Arbeitslosigkeit. Freiburg 1987

- (1989): Tariflöhne und Tariflohnrelationen – Flexibilitätsdefizite am Arbeitsmarkt?, in: H. Scherf (Hrsg.), *Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften*. Berlin 1989, S. 233 - 250
- (1990): Internationale Koordination der Ordnungspolitik – Eine effiziente institutionelle Innovation?, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, 9 (1990), S. 108 - 125

Berthold, N./Külpe, B. (1986): Gewerkschaftsinterne Entscheidungsprozesse als Ursache inflexibler Löhne, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, 5 (1986), S. 174 - 190

- (1989): Kann eine Stabilisierungspolitik in Demokratien überhaupt Erfolg haben?, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, 8 (1989), S. 45 - 61

Beveridge, W. H. (1942): *Social Insurance and Allied Services*. London 1942

Blanchard, O. J. (1991): Wage Bargaining and Unemployment Persistence, in: *Journal of Money, Credit, and Banking*, 23 (1991), S. 277 - 292

Blanchard, O. J./Summers, L. (1987): Fiscal Increasing Returns, Hysteresis, Real Wages, and Unemployment, in: *European Economic Review*, 31 (1987), S. 543 - 560

Bruno, M./Sachs, J. (1985): *Economics of Worldwide Stagflation*. Cambridge, MA 1985

Budd, A./Levine, P./Smith, P. (1988a): Unemployment, Vacancies and the Long-Term Unemployed, in: *Economic Journal*, 98 (1988), S. 1071 - 1091

- (1988b): Real Wage Adjustment and Long-Term Unemployment, in: R. Cross (Hrsg.), *Unemployment, Hysteresis and the Natural Rate Hypothesis*. Oxford 1988, S. 41 - 64

Burda, M. (1988): Wait Unemployment in Europe, in: *Economic Policy*, No. 7 (1988), S. 393 - 425

Calmfors, L./Driffill, J. (1988): Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance, in: *Economic Policy*, No. 6 (1988), S. 13 - 61

Calmfors, L./Forslund, A. (1990): Wage Formation in Sweden, in: L. Calmfors (Hrsg.), *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries*. Oxford 1990, S. 63 - 130

Calmfors, L./Horn, H. (1985): Classical Unemployment, Accommodation Policies and the Adjustment of Real Wages, in: *Scandinavian Journal of Economics*, 87 (1985), S. 234 - 261

Calmfors, L./Nymoén, R. (1990): Real Wage Adjustment and Employment Policies in the Nordic Countries, in: *Economic Policy*, No. 11 (1990), S. 397 - 448

Cohen, D. (1988): What caused the rise of conservatism: a French view, in: *Economic Policy*, Nr. 6 (1988), S. 196 - 219

Danthine, J.-P./Lambelet, J.-Ch. (1987): The Swiss recipe: conservative policies ain't enough!, in: *Economic Policy*, 5 (1987), S. 149 - 179

Deregulierungskommission (1991): *Markttöffnung und Wettbewerb. Zweiter Bericht*. März 1991

- Dixit, A./Stiglitz, J.* (1977): Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity, in: *American Economic Review*, 67 (1977), S. 297 - 308
- Eriksson, T./Suvanto, A./Vartia, P.* (1990): Wage Formation in Finland, in: L. Calmfors (Hrsg.), *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries*. Oxford 1990, S. 189 - 230
- Eucken, W.* (1968): *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. 4. Aufl., Tübingen 1968
- Fitoussi, J.-P./Phelps, E.* (1988): *The Slump in Europe*. Oxford 1988
- Flanagan, R. J.* (1990): Centralized and Decentralized Pay Determination in Nordic Countries, in: L. Calmfors (Hrsg.), *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries*. Oxford 1990, S. 395 - 412
- Franz, W.* (1987): Hysteresis, Persistence and the NAIRU: An Empirical Analysis for the Federal Republic of Germany, in: R. Layard und L. Calmfors (Hrsg.), *The Fight against Unemployment*. Cambridge, MA 1987, S. 91 - 122
- Freeman, R. B.* (1988): Labour Market Institutions and Economic Performance, in: *Economic Policy*, No. 6 (1988), S. 64 - 78
- Freeman, R. B./Medoff, J. L.* (1984): *What Do Unions Do?*. New York 1984
- Funke, M.* (1991): Das Hysteresis-Phänomen, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 111 (1991), S. 527 - 551
- Giersch, H.* (1989): Anmerkungen zum weltwirtschaftlichen Denkansatz, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, 125 (1989), S. 1 - 16
- Grubb, D./Jackman, R./Layard, R.* (1983): Wage Rigidity and Unemployment in OECD Countries, in: *European Economic Review*, 21 (1983), S. 11 - 39
- Holden, S.* (1990): Wage Drift in Norway: A Bargaining Approach, in: L. Calmfors (Hrsg.), *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries*. Oxford 1990, S. 333 - 358
- Holmlund, B./Skedinger, P.* (1990): Wage Bargaining and Wage Drift: Evidence from the Swedish Wood Industry, in: L. Calmfors (Hrsg.), *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries*. Oxford 1990, S. 363 - 387
- Holmlund, B./Zetterberg, J.* (1989): Insider Effects in Wage Determination: Evidence from Five Countries. Uppsala University, mimeo.
- Holmstrom, B. R./Tirole, J.* (1989): The Theory of the Firm, in: R. Schmalensee und R. D. Willig (Hrsg.), *Handbook of Industrial Organization*, Vol. 1, Amsterdam u. a. 1989, S. 61 - 133
- Jackman, R.* (1990): Wage Formation in the Nordic Countries Viewed from an International Perspective, in: L. Calmfors (Hrsg.), *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries*. Oxford 1990, S. 289 - 322
- Jackman, R./Pissarides, C./Savouri, S.* (1990): Labour Market Policies and Unemployment in the OECD, in: *Economic Policy*, No. 11 (1990), S. 449 - 490
- Kendix, M./Olson, M.* (1988): Changing Unemployment Rates in Europe and the USA: Institutional Structure and Regional Variation, in: R. Brunetta und C. Dell'Aringa (Hrsg.), *Labour Relations and Economic Performance*. London 1990, S. 40 - 67
- Keynes, J. M.* (1936): *The General Theory of Unemployment, Interest, and Money*. London 1936

- Krugman, P.* (1991): The Age of Diminished Expectations. U.S. Economic Policy in the 1990s. Cambridge, MA u.a. 1991
- Landman, O./Jerger, J.* (1991): Domestic Wage Shocks, Foreign Interest Rate Shocks and the Wage Gap in an Open Economy: The Case of Germany. Paper prepared for IEA conference on „Open Economy Macroeconomics“, Vienna, May 30 - June 1, 1991
- Layard, R./St. Nickell* (1986): Unemployment in Britain, in: *Economica*, 53 (1986), S. 121 - 169
- Layard, R./St. Nickell/Jackman, R.* (1991): Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market. Oxford 1991
- Lindbeck, A.* (1988): Unemployment and Labour Market Imperfections. Seminar Paper No. 446. Institute for International Economic Studies. Stockholm 1988
- (1990): The Swedish Experience. Seminar Paper No. 482. Institute for International Economic Studies. Stockholm 1990
- (1991): Macroeconomic Theory and the Labour Market. Seminar Paper No. 501. Institute for International Economic Studies. Stockholm 1991
- Lindbeck, A./Snower, D.* (1986): Wage Setting, Unemployment, and Insider-Outsider Relations, in: *American Economic Review* (PP), 76 (1986), S. 235 - 239
- Lindbeck, A./Snower, D.* (1990): Demand- and Supply-side Policies and Unemployment: Policy Implications of the Insider-Outsider Approach, in: *Scandinavian Journal of Economics*, 92 (1990), S. 280 - 305
- McDonald, I. M.* (1990): Inflation and Unemployment. Oxford u.a. 1990
- Neumann, H.* (1991): Staatliche Regulierung betrieblicher Beschäftigungspolitik. Frankfurt u.a. 1991
- Nickell, S. J.* (1987): Why is Wage Inflation in Britain So High?, in: *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 49 (1987), S. 103 - 128
- Pissarides, Ch. A./Moghadam, R.* (1990): Relative Wage Flexibility in Four Countries, in: L. Calmfors (Hrsg.), *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries*. Oxford 1990, S. 417 - 442
- Risch, B.* (1983): Alternativen der Einkommenspolitik. Kieler Studien, 180. Tübingen 1983
- Schneider, J./Wiegand, W.* (1989): Steuer- und Verschuldungspolitik bei Effizienzlöhnen, in: H. Scherf (Hrsg.), *Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften*. Berlin 1989, S. 377 - 396
- Siebert, H./Klodt, H.* (1991): Qualifizierungsgutscheine: Eintrittskarten in den Arbeitsmarkt. Kieler Diskussionsbeiträge 175. Kiel 1991
- Sinn, St.* (1989): Internationale Wettbewerbsfähigkeit von immobilien Faktoren im Standortwettbewerb. Arbeitspapier Nr. 361. Institut für Weltwirtschaft. Kiel 1989
- Söderström, H. T./Viotti, S.* (1978): Money Wage Disturbance and the Endogeneity of the Public Sector in an Open Economy, in: A. Lindbeck (Hrsg.), *Inflation and Employment in Open Economies*. Amsterdam u.a. 1978, S. 71 - 98
- Soltwedel u.a.* (1990): Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1990

- Soskice, D.* (1990): Reinterpreting Corporatism and Explaining Unemployment: Co-ordinated and Non-co-ordinated Market Economies, in: R. Brunetta und C. Dell’Arling (Hrsg.), *Labour Relations and Economic Performance*. London 1990, S. 170 - 211
- Tötsch, I.* (1988): Screening in Labour Markets with Heterogeneous Workers, in: R. Cross (Hrsg.), *Unemployment, Hysteresis and the Natural Rate Hypothesis*. Oxford 1988, S. 180 - 200
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1991): *Lohn- und Arbeitsmarktp Probleme in den neuen Bundesländern*. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Wirtschaft. Nr. 75. Bonn 1991

Zwei aktuelle Arbeitsmarktprobleme

Von *Friedrich Buttlar*, Nürnberg

Der Beitrag behandelt zwei ausgewählte Arbeitsmarktprobleme in Ost- bzw. Westdeutschland, nämlich

- den Konversionsprozeß in den neuen Bundesländern und die Möglichkeiten und Grenzen aktiver Arbeitsmarktpolitik vor diesem Hintergrund;
- das Nebeneinander von offenen Stellen und anhaltend hoher Arbeitslosigkeit in Westdeutschland und Strategien zum Abbau von Mis-Match-Arbeitslosigkeit durch Innovationen der Arbeitsvermittlung.

In zwei Hauptteilen werden auf der Grundlage empirischer Sachverhaltsaufklärungen Politikalternativen diskutiert und erste Wirkungsanalysen bzw. Evaluierungsergebnisse vorgestellt.

I. Die Konversionskrise am Arbeitsmarkt in Ostdeutschland

1. Diagnose und Vorausschau

a) Erwartungen für 1992

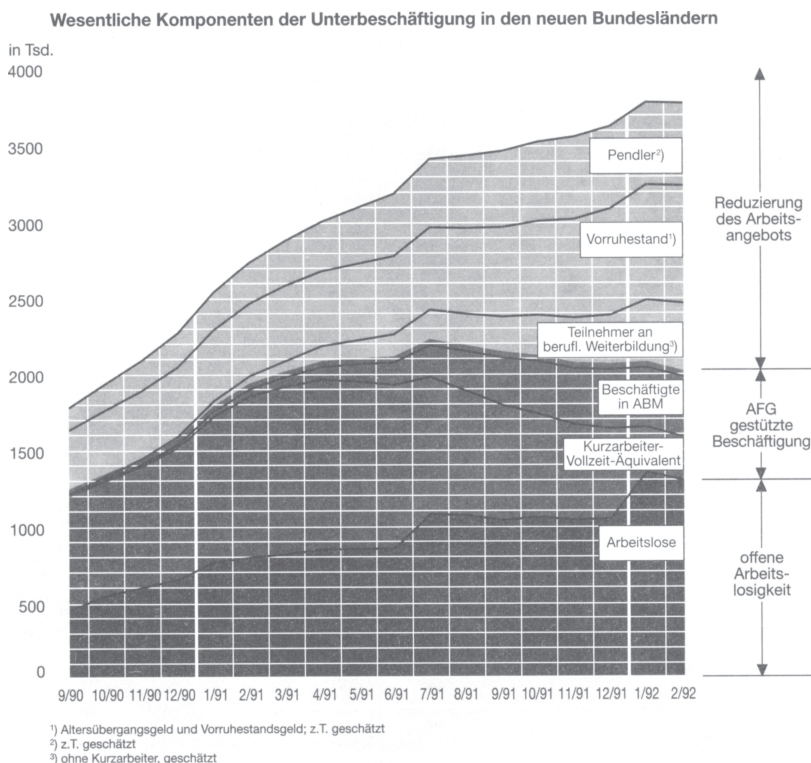
Die Öffnung der Märkte Ostdeutschlands, die besonderen Bedingungen der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion, die einkommenspolitisch begründeten Tarifabschlüsse, das Wegbrechen der Exporte mit den ehemaligen RGW-Ländern führten zum Angebotsschock und zum dramatischen Rückgang der Nachfrage nach ostdeutschen Gütern und Dienstleistungen.

Bei allen Grenzen der Vergleichbarkeit dürfte die gesamtwirtschaftliche Produktion 1991 um etwa 40 % niedriger gelegen haben als 1989. Gleichwohl war damit aber kein entsprechender Rückgang in der Güterversorgung verbunden. Vielmehr ist – nach Modellrechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) – die reale Inlandsnachfrage nach Waren und Dienstleistungen von 1989 bis 1991 um etwa 10 % gewachsen, ähnlich auch der reale Verbrauch der privaten Haushalte. Eine außerordentliche Ressourcenzufuhr von außen hat dies möglich gemacht. Auch 1992 wird die inländische Verwendung die inländische Produktion weit übertreffen, der Größenordnung nach um 150 Mrd. DM oder um mehr als die Hälfte. Alles in allem könn-

ten der inländische Verbrauch und die inländischen Investitionen zusammengekommen – wiederum in realer Rechnung – 1992 um 7% wachsen.

Am Arbeitsmarkt entstand eine tiefe und in ihrer Dauer noch nicht absehbare Beschäftigungskrise. Die wesentlichen Komponenten der – gemessen am vorherigen Beschäftigungsstand – Unterbeschäftigung, von der die registrierte (offene) Arbeitslosigkeit nur etwa ein Drittel abdeckt, zeigt Übersicht 1.

Übersicht 1



Quelle: ANBA 5/1992

Insgesamt waren im Februar 1992 neben 1,29 Mio. registrierten Arbeitslosen und 0,519 Mio. Kurzarbeitern knapp 0,8 Mio. Personen Bezieher von Vorruhestandsgeld bzw. Altersübergangsgeld, 485000 Teilnehmer an Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen und 400000 Beschäftigte in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu verzeichnen. D. h., etwa 3,5 Mio. waren arbeitslos,

von Kurzarbeit betroffen, Teilnehmer an Vollzeitmaßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik bzw. vorzeitig arbeitsmarktbedingt aus der Erwerbstätigkeit ausgeschieden. In Vollzeitäquivalenten waren es rd. $3\frac{1}{4}$ Mio. Rechnet man die Pendler dazu, dann stehen die Unterbeschäftigungszahlen im Osten im Februar für mehr als $3\frac{3}{4}$ Mio. Vollzeitäquivalente. Letzlich müßte man noch einen Teil der Ost-West-Übersiedlungen, das waren 1989 bis 1991 600000, hinzurechnen, um die nach dem Inlandskonzept von der Beschäftigungskrise Betroffenen voll zu erfassen.

Die genannten Zahlen lassen sich auch für eine Berechnung der Entlastungswirkung der Arbeitsmarktpolitik heranziehen (Übersicht 2). Danach betrug im Februar der Entlastungseffekt durch die Arbeitsmarktpolitik fast zwei Mio. Dabei sind Sekundärwirkungen von ABM noch nicht einbezogen. Bei 400000 ABM könnten dies etwa 160000 weitere Arbeitsverhältnisse sein, die erhalten oder geschaffen wurden. Diese Entlastungsrechnung berücksichtigt freilich nicht eine alternative Mittelverwendung.

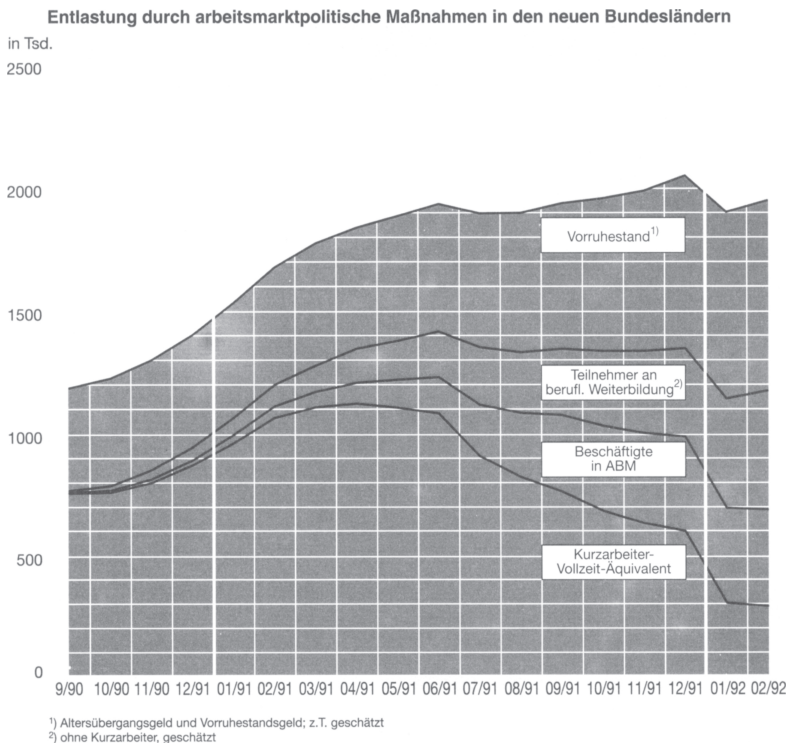
Entsprechend hat die Gesamtzahl der Erwerbstätigen in den neuen Ländern seit Herbst 1989 von damals $9\frac{3}{4}$ Mio. bis jetzt um $3\frac{1}{2}$ Mio. auf $6\frac{1}{4}$ Mio. (Inlandskonzept) abgenommen. Darin sind noch die ABM und die Kurzarbeiter enthalten. In Vollzeitäquivalenten am primären Arbeitsmarkt sind es also nur noch weniger als $5\frac{3}{4}$ Mio.

Im Jahr 1992 hält der Beschäftigungsabbau noch an, dürfte aber mit bis zu einer Mio. Erwerbstätigen gegenüber dem jahresdurchschnittlichen Rückgang um 1,6 Mio. im Jahre 1991 geringer ausfallen. Wir halten es für möglich, daß der Beschäftigungsrückgang zum Jahresende ausläuft, so daß dann Zu- und Abgänge sich die Waage halten. Dabei ist unterstellt, daß die Entlastungswirkung aktiver Arbeitsmarktpolitik durch ABM und Vollzeitmaßnahmen beruflicher Bildung das am Jahresende 1991 erreichte Niveau halten kann. Die von den Wirtschaftsforschungsinstituten prognostizierte Produktionszunahme wird sich wegen der Produktivitätsreserven des reduzierten, aber immer noch vergleichsweise hohen Personalstands erst verzögert in eine Beschäftigungszunahme umsetzen. Derzeit ist nicht abzusehen, wie lange dieser Zeitverzug in das Jahr 1993 hineinreichen wird. Aktive Arbeitsmarktpolitik bleibt deshalb zunächst unverzichtbar, um einen weiteren Beschäftigungsabbau zu verhindern.

Die Arbeitslosigkeit könnte 1992 bei $1\frac{1}{4}$ bis $1\frac{1}{2}$ Mio. liegen. Dabei ist angebotsseitig unterstellt, daß in den kommenden Monaten die Abwanderung leicht rückläufig ist und der Pendlerbestand nicht mehr nennenswert zunimmt.

Übersicht 3 zeigt auf der Basis von Jahresdurchschnittswerten die hier angesprochenen Entwicklungen und Bestände im Sinne einer Arbeitsmarktbilanz. Diese Rechnung des IAB vom Herbst 1991 läßt sich auch in einer Zwischenbilanz Mitte 1992 mit der Ausnahme vertreten, daß der Rückgang der Kurz-

Übersicht 2



Quelle: ANBA 5/1992

arbeiter noch deutlicher ausfiel und der Jahresdurchschnitt deshalb in der Größenordnung unter einer halben Mio. liegen dürfte.

Mit dem Arbeitsmarkt-Monitor, einer repräsentativen 0,1 %-Stichprobe der Erwerbsbevölkerung, sind größere Bruttobewegungen am Arbeitsmarkt erkennbar als die Veränderungen der Bilanz offenbaren. Das zeigt Übersicht 4.

Die Bewegungsanalyse zeigt zwar steigende Zugänge in Erwerbstätigkeit, davon waren aber in der Periode 3/91 - 7/91 etwa 150000 Zugänge in ABM, in der Periode 7/91 - 11/91 sogar knapp 190000. Ein beschleunigter Aufbau neuer Beschäftigungsverhältnisse im primären Arbeitsmarkt läßt sich somit noch nicht erkennen.

Immerhin geben die Zugänge in Erwerbstätigkeit auch Arbeitslosen, Kurzarbeitern, Teilnehmern an ABM und Weiterbildungsmaßnahmen Reintegra-

Übersicht 3

Zur Arbeitsmarktentwicklung 1990 bis 1992 in den neuen Bundesländern

		1990	1991	1992
A. Veränderungen gegen Vorjahresdurchschnitt in 1000				
1	Erwerbstätige	-1027	-1620	- 950
2	Kurzarbeiter (Kug)	+ 758	+ 858	- 891
3	Vollzeitäquivalente von Kurzarbeit	+ 379	+ 526	- 615
4	Summe Erwerbstätige und Ausfall durch Vollzeitäquivalente von Kurzarbeit	-1406	-2146	- 335
5	Arbeitskräfteangebot insgesamt	- 787	- 947	- 513
	davon durch			
6	- Auspendlerüberschuß ³	- 68	- 289	- 128
7	- Wanderungen	- 359	- 173	- 86
8	- Vorruhestand	- 180	- 220	
9	- Altersübergangsgeld	- 10	- 179	- 169
10	- Folgewirkung befristeter Altersübergangsregelungen ¹		+ 44	+ 88
11	- Teilnehmer an Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung (FuU) ²	- 5	- 115	- 200
12	- Übriges	- 165	- 15	- 18
13	Registrierte Arbeitslose	+ 240	+ 673	+ 437
B. Jahresdurchschnittsbestände 1000				
14	Erwerbstätige	8831	7211	6261
15	Registrierte Arbeitslose	240	913	1350
16	Kurzarbeiter (Kug)	758	1616	725
17	Durchschnittl. Arbeitsausfall (%)	50	56	40
18	Summe registrierte Arbeitslose und Vollzeitäquivalente von Kurzarbeit	619	1818	1640
19	Auspendlerüberschuß ³	68	357	485
20	Zuzüge (Bevölkerung, Jahressumme)	69	88	111
21	Fortzüge (Bevölkerung, Jahressumme)	474	224	164
22	Vorruhestand	180	365	146
23	Altersübergangsgeld	10	189	353
24	Teilnehmer an Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung (FuU) ²	5	120	320

¹ Nach Auslaufen der speziellen Altersübergangsregelungen 1991 bzw. 1992 steht der in das Erwerbsleben hereinwachsenden Altersgruppe kein entsprechender Abgang in Rente mehr entgegen. -

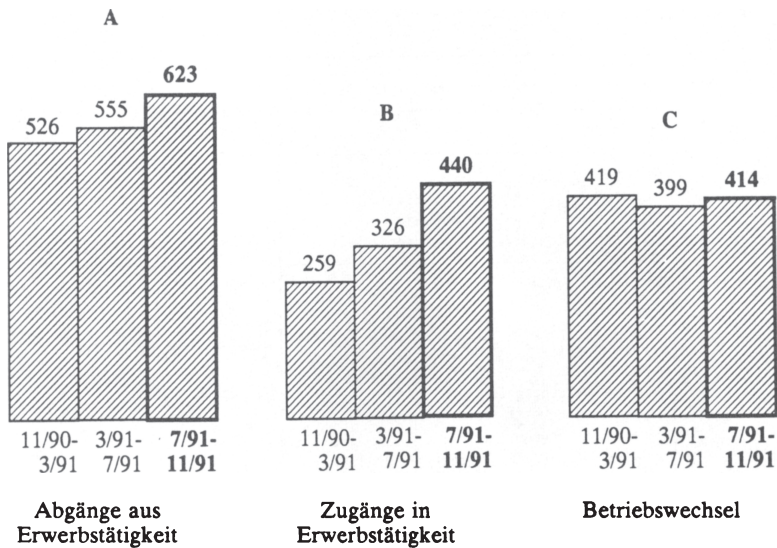
² Vollzeit; ohne Kurzarbeiter und Empfänger von Wartegeld. -

³ Nur Ein- bzw. Auspendler über die Grenzen zwischen den neuen Bundesländern und dem bisherigen Bundesgebiet.

Quelle: Autorengemeinschaft 1991

Übersicht 4

Bewegungen am Arbeitsmarkt, Nov. 90 bis Nov. 91



		11/90-3/91	3/91-7/91	7/91-11/91
A - B	Beschäftigungsverlust (ohne Abwanderer)	267	229	183
A + C	Beendete Beschäftigungsverhältnisse	945	954	1.037
B + C	Aufgenommene Beschäftigungsverhältnisse	678	725	854

Alle Angaben in Tsd.
Basis: Geburtsjahrgänge 1926 - 1974

Quelle: Arbeitsmarkt-Monitor für die neuen Bundesländer, November 1991

tionschancen. Von den im November 1990 arbeitslos gemeldeten waren im November 1991 38 % wieder erwerbstätig, von den Kurzarbeitern des Novembers 1990 waren ein Jahr später 47 % wieder ohne Kurzarbeit erwerbstätig, darunter war ein zunehmender Anteil der Wiederaufnahme der Vollzeitfähigkeit mit einem Betriebswechsel verbunden.

Freilich kann nicht übersehen werden, daß länger dauernde Arbeitslosigkeit an Bedeutung gewinnt.

Die Erhebung des Arbeitsmarkt-Monitors im November 1991 zeigte, daß von den gemeldeten Arbeitslosen

- 31 % zwischen Juli und November 1991,
- 25 % zwischen März und Juli 1991,
- 20 % zwischen November 1990 und März 1991 und
- 24 % vor November 1990 arbeitslos wurden.

Danach war also im November ein Viertel der gemeldeten Arbeitslosen ein Jahr oder länger und ein weiteres Fünftel acht bis zwölf Monate arbeitslos (vorübergehende Beschäftigungen sind dabei nicht berücksichtigt). Bezogen auf die Arbeitslosen vom November 1990 (damals 550 000 Personen) waren 42 % ein Jahr später noch oder erneut (z. B. nach Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme) arbeitslos. Damit zeichnet sich eine Tendenz zur längerfristigen Arbeitslosigkeit für eine beachtliche Zahl von Arbeitnehmern ab. Frauen sind dabei wegen ihres höheren Zugangs- und Verbleibsrisikos überrepräsentiert, Ältere sind besonders von Abdrängungsprozessen aus der Erwerbsbevölkerung betroffen.

b) Längerfristige Vorausschau

Ziel des Konversionsprozesses ist die Angleichung der Lebensverhältnisse in Ostdeutschland an das westdeutsche Niveau. Dabei werden regionale Unterschiede zu beobachten sein. Denn ein solcher Umstrukturierungsprozeß verläuft in einer Marktwirtschaft nicht linear. Er erzeugt Wachstumsinseln oder -pole, läßt Einklinkeffekte für sektorale und regionale Mitzügler entstehen, hinterläßt Rückstandsregionen, vernachlässigt ökologische Wüstungen, läßt neue Grenzlandregionen entstehen und entleert das platte Land durch passive Sanierung, soweit nicht gegengesteuert wird. Das führt zur Begründung der Ergänzung von Makropolitik durch standortbildende Strukturpolitik.

Eine mögliche Operationalisierung des Konversionsziels ist, daß in den neuen Ländern im Jahr 2000 80 % des dann gültigen westdeutschen Niveaus der Arbeitsproduktivität erreicht werden sollen. 1990 erreichte die ostdeutsche

Produktivität je Stunde nur 37 % und je Erwerbstätigen 29 % des westdeutschen Niveaus.

Diese Zielvorgabe bildet wiederum den Ausgangspunkt für die Ableitung des dafür notwendigen Investitionsvolumens. Dieses müßte für den Zeitraum 1992 - 2000 – unter den gemachten Produktionsannahmen und weiteren Annahmen (vgl. *D. Bogai* u. a., 1992) – insgesamt 1,3 Billionen DM betragen, wovon 750 Milliarden auf Bau- und Ausrüstungsinvestitionen der Wirtschaft ohne Wohnungsbau, 250 Milliarden auf Wohnungsbauinvestitionen und 300 Milliarden DM auf staatliche und quasi-öffentliche Investitionen (einschließlich Altlastensanierung) entfallen (in konstanten Preisen des zweiten Halbjahres 1990).

Auf der Arbeitsangebotsseite wird im Jahr 2000 unter bestimmten Annahmen (vgl. *J. Fuchs/E. Magvas/M. Thon*, 1991) ein ostdeutsches Erwerbspersonenpotential von gut acht Millionen erwartet. Die Frauenerwerbsquote läge dann zwar noch um bis zu 10 Prozentpunkte über der dann von westdeutschen Frauen erreichten, die Frauenanteile am Erwerbspersonenpotential wären aber in Ost und West unter diesen Annahmen mit 44 % auf gleicher Höhe. In absoluten Zahlen gäbe es dann in den neuen Bundesländern 3,8 Mio. weibliche Erwerbspersonen (1990 rd. 4,5 Mio.) und 4,5 Mio. männliche Erwerbspersonen (1990 rd. 4,9 Mio.). Von der Abnahme des ostdeutschen Erwerbspersonenpotentials um 0,7 Mio. entfielen rd. 0,2 Mio. auf demographische Einflüsse und 0,5 Mio. auf Verhaltensänderungen.

Das in Ostdeutschland angebotene Erwerbspersonenpotential ist um den Westpendlersaldo geringer. Nimmt man an, daß der Westpendlersaldo im Jahr 2000 0,4 Mio. beträgt, liegt das im Osten angebotene Erwerbspersonenpotential dann bei 7,8 Mio.

Diese und einige weitere Annahmen führen im mit U. Westphal gemeinsam entwickelten Ostmodell des IAB im Zusammenspiel mit dem Westmodell zu den in der Übersicht 5 angegebenen Wachstumsraten und der darüber abgebildeten Arbeitsmarktbilanz. Demzufolge müßte das reale Bruttoinlandsprodukt Ostdeutschlands im Zeitraum 1992 - 2000 jährlich mit einer durchschnittlichen Rate von rd. 11 % wachsen, wobei die Raten bis 1995 deutlich darüber liegen und sich danach bis 2000 merklich abschwächen. Aber selbst im Jahre 2000 betrüge das Wirtschaftswachstum noch 9 %. Erheblich stärker dürfte sich bei den getroffenen Annahmen das Produktivitätswachstum verlangsamen, das zunächst merklich höher, ab Mitte der 90er Jahre spürbar niedriger als das Wirtschaftswachstum ausfallen könnte.

Hieraus resultiert der Verlauf der Erwerbstätigenkurve mit Tiefpunkt im Jahr 1993. Ab 1994 würde sich auch auf dem Arbeitsmarkt ein Aufschwung durchsetzen und bis zum Ende des Jahrzehnts zusehends an Dynamik gewinnen. Bei der unterstellten Potentialentwicklung würde es zu einem allmähli-

chen Abbau der Arbeitslosenzahlen kommen. Wenn für die Zugänge in die stille Reserve bis 2000 eine Angleichung an die 1:2-Relation zu den registrierten Arbeitslosen angesetzt wird, wie sie im Westen festzustellen ist, könnte die Zahl der Arbeitslosen bis zum Jahr 2000 auf gut 600 000 Personen gesunken sein.

Das Szenario zeigt (vgl. *Bogai* u. a., 1992), daß der Aufbau- und Aufholprozeß bewältigbar und finanzierbar wäre. Entscheidend ist freilich, ob die Standortattraktivität ausreichen wird, um Investoren zu einem entsprechenden Engagement zu veranlassen. Die Investitionen sind in diesem Szenario ja exogen gesetzt, sie kennzeichnen nur den Umfang der Herausforderung, wenn die skizzierte Arbeitsmarktentwicklung erreicht werden soll. Investitionen sind also die Schlüsselgröße, Standortgunst der Katalysator.

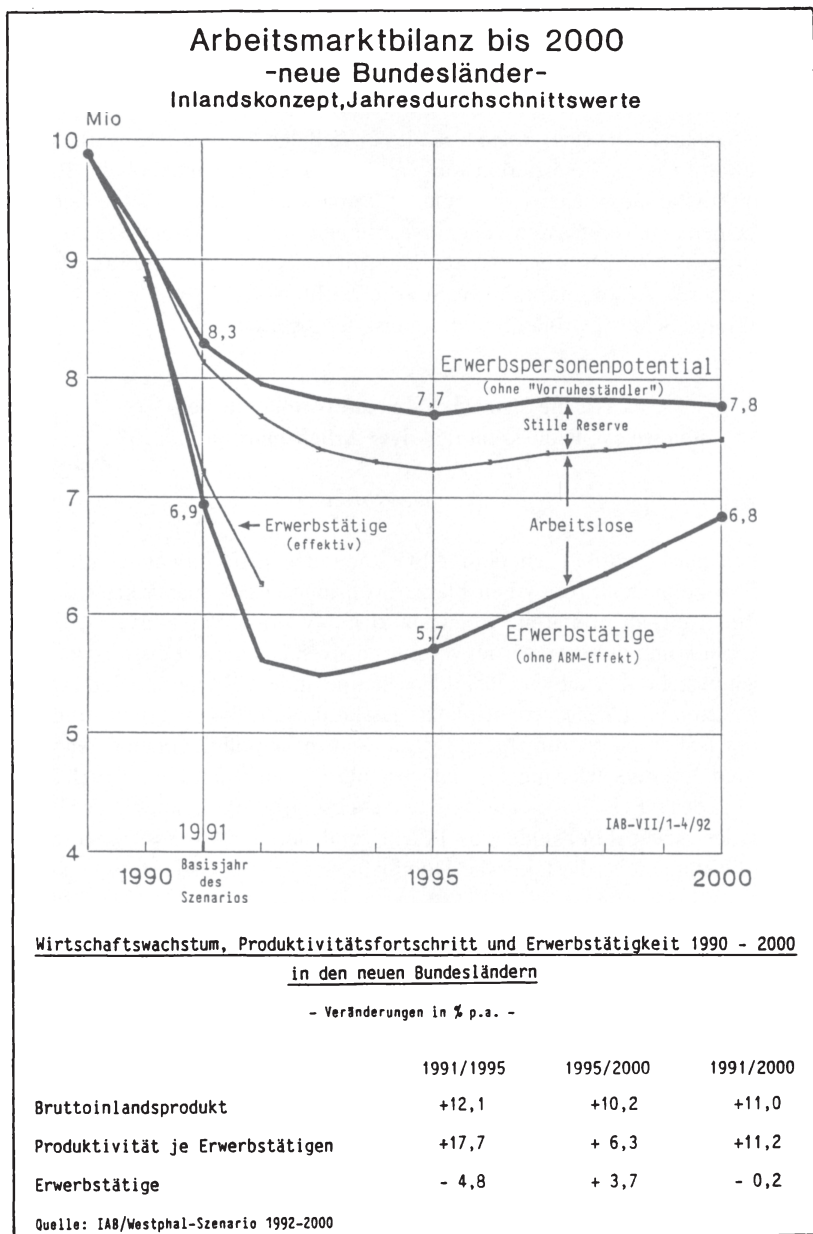
2. Welche Strategien sind am vorteilhaftesten und welche Rolle kommt aktiver Arbeitsmarktpolitik zu?

a) Was hat Vorrang?

Arbeitsmarktpolitik nach dem AFG kann den Strukturwandel fördern, schafft aber nicht selbst Arbeitsplätze im primären Arbeitsmarkt. Arbeitsplatzförderung im primären Arbeitsmarkt hat Vorrang vor aktiver Arbeitsmarktpolitik und diese wiederum vor nur passiven Lohnersatzleistungen. Tatsächlich besteht aber die Gefahr, daß sich eine andere Rangfolge durchsetzt: Werden zu wenig neue Arbeitsplätze geschaffen und kann Arbeitslosigkeit nur zum Teil durch Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik aufgefangen werden, sind Lohnersatzleistungen zunächst ultima ratio. Zwar entspricht der ratio legis des AFG der Vorrang aktiver Arbeitsmarktpolitik, aber in der Definition des Arbeitslosengeldes als Pflicht- und der aktiven Instrumente als Kann-Leistungen ist die faktische Dominanz der Lohnersatzleistungen angelegt.

Das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium war nach der Konzeption des AFG nicht dazu gedacht, Massenarbeitslosigkeit aufzufangen. Vielmehr sollte es den Strukturwandel begleiten, vorbereiten und auf diesem Wege Arbeitskräfte vor Beschäftigungsrisiken schützen. Im Konversionsprozeß kam aktiver Arbeitsmarktpolitik über diese flankierende Rolle hinaus eine Brückenfunktion zu. Aber die Brücke endet unvollkommen wie der Pont d'Avignon im Fluß, wenn nicht von der anderen Seite her neue Arbeitsplätze zuwachsen. Dies kann aktive Arbeitsmarktpolitik durch den Zuschnitt ihrer Maßnahmen unterstützen, aber nicht selbst erreichen. Das unterstreicht den Vorrang arbeitsplatzschaffender Investitionen und Beschäftigungspolitik vor flankierender Arbeitsmarktpolitik. Nachdem aber die Beschäftigungskrise in den neuen Bundesländern das jetzige Ausmaß erreicht hat, sind Förderung

Übersicht 5



arbeitsplatzschaffender Investitionen und aktive Arbeitsmarktpolitik gleichzeitig notwendig. Erstere darf zunächst nicht auf Kosten letzterer finanziert werden, denn solange und soweit sie nicht tatsächlich den Abbau der Arbeitslosigkeit bewirkt hat, bleibt aktive Arbeitsmarktpolitik unverzichtbar. Würden dagegen arbeitsplatzschaffende Investitionen durch Mittelkürzungen für aktive Arbeitsmarktpolitik finanziert, so müßte dies wegen der verzögerten Beschäftigungswirkung ersterer im Vergleich zu letzterer am Ende zur schlechtesten aller Alternativen, nämlich zur Finanzierung von Arbeitslosigkeit durch Lohnersatzleistungen, führen.

b) Investitionsförderung

Unbestritten ist die Schlüsselrolle der Infrastrukturinvestitionen und der Überwindung institutioneller Engpässe bei der Planung und Durchführung öffentlicher und privater Investitionen. Ein zentrales Problem ist dabei, daß die volkswirtschaftlichen Kosten des Prinzips Rückgabe vor Entschädigung inzwischen in unkalkulierbare Größenordnungen wachsen. Es gelang bisher nicht, die Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen personell so auszustatten, daß sie ihren Beitrag zur Klärung der Mindestvoraussetzungen einer funktionsfähigen Marktwirtschaft leisten können. So verhindert gegenwärtig der rechtsstaatlich begründete Restitutionsanspruch, daß die für eine funktionsfähige Marktwirtschaft unverzichtbare Voraussetzung klar definierter Eigentumsrechte erfüllt wird.

Die Effekte von Infrastrukturinvestitionen hinsichtlich Standortqualität, Wettbewerbsfähigkeit, Produktivität und Anreiz privater Investitionen werden jedoch erst mit Abschluß der Investitionsvorhaben voll zum Tragen kommen. Für die Übergangszeit bis zur Errichtung einer modernen öffentlichen Infrastruktur und bis zum Aufbau eines neuen rentablen Anlagenbestandes müssen sich die Maßnahmen zur Förderung privater Investitionen daher auch auf den Ausgleich der Standortnachteile und der niedrigen Rentabilität vorhandener Anlagen richten.

Die industrielle Basis einer gesamten Volkswirtschaft läßt sich nicht erfolgreich in kurzer Zeit verkaufen. Das begrenzt den nicht zu leugnenden Erfolg der Privatisierungspolitik der Treuhandanstalt. „Das Dilemma der Treuhandanstalt liegt darin, daß sie bei den nicht-privatisierten Unternehmen nur auf Zeitgewinn setzt, sie also lebensfähig hält, um sie danach zu privatisieren. Dies selbst aber verbraucht kostbare Zeit, in der sich die Marktstellung sanierungsfähiger Betriebe unter Umständen so stark verschlechtert, daß sie stillgelegt werden müssen“, urteilen die Wirtschaftsforschungsinstitute im Frühjahrsgutachten 1992.

Die Wirtschaftsförderung bietet in den neuen Bundesländern eine große Zahl von Programmen der *Kapitalsubventionierung* zum Aufbau einer neuen

wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstruktur an. Im Hinblick auf die enormen Investitionsaufgaben für ein Hochproduktivitätsland ist dies im allgemeinen der richtige Weg, und es ist sinnvoll, die Investitionszulagen und sonstigen globalen Investitionshilfen zu verlängern. Generell sollte allerdings vermieden werden, weitere Programme oder Konditionsverbesserungen bestehender in Aussicht zu stellen. Eine solche Diskussion würde den Investitionsattentismus erhöhen, da das Warten auf günstigere Förderkonditionen lohnend wäre.

Auf die Überwindung des Investitionsattentismus in den Treuhandbetrieben zielt das Frühjahrsgutachten 1992 der Wirtschaftsforschungsinstitute mit dem Vorschlag, den im Treuhandverbund verbliebenen sanierungsfähigen Unternehmen eine Startchance durch Anschubsanierung im Sinne einer „Als-Ob-Privatisierung“ zu geben, d. h. sie durch weitgehenden Erlaß der Altschulden und Ausstattung mit einem branchenüblichen Eigenkapital zu einem Start aus eigener Kraft zu befähigen und sie damit in den Wettbewerb zu entlassen.

Der Marktdruck allein, dem die Institute die in den Wettbewerb entlassenen Betriebe richtigerweise ausgesetzt sehen wollen, genügt freilich nicht. Die Unternehmen brauchen auch *Rahmendaten zur Entwicklung der Standorte* und ihrer Umgebung. Auch in der alten Bundesrepublik hatte der Marktdruck allein nicht ausgereicht, den Entwicklungsrückstand von benachteiligten Regionen zu verringern. Vielmehr haben Bund, Länder und Gemeinden auf vielfältige Weise strukturpolitisch Standortnachteile für die Bevölkerung und für Gewerbeansiedlungen ausgeglichen. Private Investoren brauchen solche Signale nicht nur im Infrastrukturbereich, sondern auch hinsichtlich der grundsätzlichen Vorstellungen zur Wiedererrichtung der industriellen Basis, zur Entwicklung darauf bezogener Dienstleistungen, zur Förderung von Existenzgründungen und zur öffentlichen Unterstützung ihrer Wettbewerbsfähigkeit auf internationalen Märkten.

Re-Industrialisierung muß schließlich nicht in jedem Fall Privatisierung zur Voraussetzung haben. Dort, wo eine Region auf einen Standort nicht verzichten kann und das Warten auf Privatisierung den Innovationsattentismus verlängern würde, muß auch die Alternative zunächst weiterbestehenden öffentlichen Unternehmensbesitzes bedacht werden. Schließlich hat auch in der alten Bundesrepublik die Privatisierung wichtiger Bestandteile der industriellen Basis viele Jahre gebraucht, ohne daß die betreffenden öffentlichen Unternehmen bis dahin dramatisch marktwidrig operiert hätten. Ein starres Festhalten an der Privatisierungskonzeption in jedem Fall läuft Gefahr, dem Grundsatz zu huldigen „*fiat ordo pereat mundus*“.

c) *Wie kann Arbeitsmarktpolitik den Konversionsprozeß weiter flankieren? – Investiv orientierte aktive Arbeitsmarktpolitik bleibt zunächst unverzichtbar*

Trotz des eindeutigen Primats der Wirtschaftspolitik war bisher vor allem die Arbeitsmarktpolitik im Umstrukturierungsprozeß gefordert, ja überfordert. Dazu wird in einem Beschluß des Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit vom 25. 3. 1992 Stellung genommen: „Die Hauptlast dieses Anpassungsprozesses hat bisher die Bundesanstalt für Arbeit tragen müssen.

Da nach wie vor mehr Arbeitsplätze verlorengehen als neue geschaffen werden, sind neben weiteren erheblichen Anstrengungen der Arbeitsmarktpolitik zusätzliche Initiativen anderer Politikbereiche erforderlich. Die notwendige Entwicklung von Infrastruktur und Wirtschaft und damit die Schaffung von Arbeitsplätzen müssen forciert werden. Besonderen Vorrang sollen dabei Vorhaben erhalten, die Hindernisse für vermehrte private Investitionen beseitigen oder die in anderer Weise solche Investitionen erleichtern oder beschleunigen und damit Arbeitsplätze schaffen. Das erfordert eine enge Verzahnung aller Politikbereiche.“

Die Schlüsselfragen für den Part der Arbeitsmarktpolitik lauten also: Wie kann sie so in die Wirtschafts- und Strukturpolitik eingebettet werden, daß das vorhandene Potential qualifizierter und motivierter Arbeitnehmer nicht brachliegt? Und: Wie kann ihr Instrumentarium gleichzeitig wirksame Hilfen für den einzelnen, insbesondere für Angehörige von Zielgruppen leisten?

In der Diskussion um aktive Arbeitsmarktpolitik wird immer wieder die Frage gestellt: Erfolgt der Mitteleinsatz dabei nicht zu großzügig bzw. zu wenig effizient? So werden z.B. gegen drei zentrale arbeitsmarktpolitische Instrumente folgende *Einwände* vorgetragen:

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM):

Viele Tätigkeiten, die im Rahmen von ABM ausgeführt werden, erfüllen nicht das Kriterium der „Zusätzlichkeit“ und stünden in Konkurrenz zum privaten Sektor. In anderen Fällen seien sie nicht mehr als eine blanke „Beschäftigungstherapie“. Mitnahmeeffekte könnten nicht ausgeschlossen werden.

Fortbildung und Umschulung (FuU):

Qualität und Effizienz der Fortbildungsmaßnahmen ließen stark zu wünschen übrig. Die Auswahl der Teilnehmer erfolge nicht sorgfältig genug. Mitnahmeeffekte der von FuU profitierenden Unternehmen, die diese Aufgabe selbst zu finanzieren hätten, seien an der Tagesordnung.

Arbeitsförderungs-, Beschäftigungs- und Strukturentwicklungsgesellschaften (ABS):

Die Kritik am Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente kulminiert dort, wo sie in ABS-Gesellschaften kombiniert eingesetzt werden sollen. Die Kritiker der ABS-Gesellschaften erwarten negative Anreizwirkungen, Verdrängung privater Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt, Verfestigung des zweiten Arbeitsmarktes, Konservierung nicht wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze und politische Koordination statt Wettbewerb als Entdeckungsverfahren für Produkt- und Prozeßinnovation.

Zu den Kritikpunkten ist anzumerken:

Obwohl die häufig vorgetragene Kritik an ABM empirisch nicht in der behaupteten Verallgemeinerung belegt ist und in den der Bundesanstalt für Arbeit bekanntgegebenen Einzelfällen regelmäßig widerlegt wurde, ist es nötig, die potentielle Konkurrenz mit privat finanzierten Arbeitsplätzen zu vermeiden. Dazu gehört die Abstimmung der Arbeitsverwaltung und der ABM-Träger mit den Kammern, insbesondere den Handwerkskammern. Dem Vorrang der Vergabe an private Unternehmen, die ihrerseits Arbeitslose für die ABM einstellen, ist gegenüber der bisher deutlich überwiegenden Durchführung in der Regie öffentlicher Träger mehr als bisher zu entsprechen. Der Vermittlung auf geeignete offene Stellen des ersten Arbeitsmarktes gilt der Vorrang vor der Vermittlung oder dem Verbleib in ABM. Inhaltlich sollten ABM noch stärker als bisher für die Verbesserung der Angebotsbedingungen für privates Wirtschaften eingesetzt werden.

Zielgruppenspezifisch sollten sie insbesondere Arbeitskräfte mit höheren Verbleibsrisiken in der Arbeitslosigkeit vor dem Schicksal der Dauerarbeitslosigkeit bewahren und so strukturellen Verhärtungstendenzen am Arbeitsmarkt insgesamt entgegenwirken. Diese Forderungen stehen freilich teilweise im Widerspruch zueinander, so daß Optimierungsprobleme entstehen. Bestmögliche Förderung der Angebotsbedingungen verlangt hohe Maßnahmequalität, diese kann in Konflikt geraten mit dem Interesse an schneller Vermittlung besonders leistungsfähiger Arbeitskräfte aus ABM in den ersten Arbeitsmarkt und an bevorzugter Vermittlung leistungsschwächerer Zielgruppen in ABM. Vergabe statt Regie ist schließlich kein wettbewerbsneutrales Allheilmittel, weil sie zwar die Verdrängung von Arbeitsplätzen im privaten Sektor durch solche im öffentlichen vermeidet, aber Wettbewerbsverzerrungen zwischen privaten Unternehmen mit bzw. ohne durch ABM lohnsubventionierte Arbeitskräfte nicht ausschließt, wenn mehrere Anbieter konkurrieren.

Tatsächlich wurde – im Unterschied zu den ABM in Westdeutschland – bei den ABM in den neuen Bundesländern das Schwergewicht auf Defizitfelder

im Infrastrukturbereich, auf die Sanierung und Wiederaufbereitung alter Gewerbeflächen und auf unabweisbare Umweltschutzaufgaben gelegt (*Übersicht 6*). Schließlich trägt auch der Aufbau und Erhalt sozialer Infrastrukturen zur Standortqualität bei.

Im Falle der *Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen* gilt kritische Aufmerksamkeit Inhalten, Qualität, Maßnahmedauer und Erfolg bei der beruflichen Neuorientierung. Der schnelle Aufbau der Trägerstrukturen und das Hineinwachsen der Eintrittszahlen in die Größenordnung von 0,9 Mio. im Jahr 1991 konnte zunächst nicht ohne Qualitätsrisiken und Orientierungsprobleme bewältigt werden. Qualitätssicherung rückte deshalb bald in den Vordergrund des Interesses.

Qualifizierungsmaßnahmen sind als Investitionen in das Humankapital einer Gesellschaft anzusehen. Ergebnisse der Wirkungsforschung können naturgemäß nach so kurzer Zeit noch nicht vorliegen.

Die Wünschbarkeit einer Qualifizierung wird auch in Kombination mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen betont. Zunächst wurde der im Rahmen von ABM zulässige Qualifizierungsanteil von 10 % auf 20 % erhöht. Weiter wurde die Möglichkeit der Kombination von Teilzeit-ABM mit Weiterbildung bei Teilunterhaltsgeld eröffnet. Solche Maßnahmekombinationen erfordern aber einen erhöhten Koordinationsaufwand und finden ihre Grenze im örtlichen Angebot geeigneter Möglichkeiten. Deshalb werden hier keine sehr großen Fallzahlen (etwa 20000 für 1992) erwartet.

ABS-Gesellschaften können im Idealfall dazu beitragen, lokale Netzwerke aufzubauen, die Trägerschaft zu organisieren, die Maßnahmen zu bündeln, die Inhalte zu optimieren, die potentiellen Problemgruppen gezielt zu erreichen, die Anschlußperspektive für den Übergang in den ersten Arbeitsmarkt zu verbessern, die bisher defizitäre Kombination von Instrumenten der Arbeitsförderung nach dem AFG mit denen anderer Träger und mit der Wirtschaftsförderung zu bewerkstelligen. Zur Überprüfung der kritischen Positionen mangelt es teilweise noch an empirischer Evidenz.

Insgesamt fällt der aktiven Arbeitsmarktpolitik noch so lange eine herausragende Rolle im Umgestaltungsprozeß der Wirtschafts- und Arbeitsmarktstrukturen in den neuen Bundesländern zu, bis eine ausreichend große Zahl wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze einen hohen Beschäftigungsstand tatsächlich geschaffen haben wird. Deshalb kann die dringend gebotene beschäftigungswirksame Wirtschaftspolitik nicht zu Lasten aktiver Arbeitsmarktpolitik finanziert werden. Aktive Arbeitsmarktpolitik muß weiterhin für die Verbesserung der Entstehungsbedingungen für Dauerarbeitsplätze im primären Arbeitsmarkt eingesetzt werden. Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik rechnen sich auch gesamtwirtschaftlich und gesamtfiskalisch. Für 1991 beträgt die aus Minderausgaben und Mehreinnahmen resultierende gesamtfiskalische

Übersicht 6

Einsatzfelder von ABM in den neuen Bundesländern

Einsatzfelder	geförderte Arbeitnehmer *) (September 1991)	
	Personen (in 1000)	%
<u>Wirtschaftsnahe Infrastruktur</u>	<u>67.4</u>	<u>21.5</u>
Geländeerschließung	14.1	4.5
Abriß stillzul. Industrieanl./landw. Einricht.	32.3	10.3
Verkehrswesen	3.3	1.1
Versorgung	1.7	0.5
Entsorgung	16.0	5.1
<u>Soziale Infrastruktur</u>	<u>63.2</u>	<u>20.2</u>
Allgemeines Gesundheitswesen	4.5	1.4
Kinderbetreuung	19.2	6.1
Jugendhilfe	1.8	0.6
Altenhilfe	10.3	3.3
Behindertenhilfe	6.6	2.1
Allgemeine Familien- und Bürgerhilfe	8.4	2.7
Sonstige Sozialarbeit	12.4	4.0
<u>Administrative Infrastruktur, Bildung, Wissenschaft, Kultur</u>	<u>33.7</u>	<u>10.7</u>
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	3.5	1.1
Öffentliche Verwaltung (s.n.a.g.)	17.0	5.4
Bildungswesen	4.7	1.5
Wissenschaft und Forschung	4.1	1.3
Kultur und Kunst	4.4	1.4
<u>Planung und bauliche Instandsetzung</u>	<u>34.8</u>	<u>11.1</u>
Regional-, Siedlungs- u. Stadtpl. u. -entw.	4.5	1.4
Wohnungs-, Dorf- und Stadtsanierung	18.1	5.8
Instandsetzung öffentlicher Gebäude	7.7	2.5
Restaurierung, Denkmalschutz	4.5	1.4
<u>Umweltverbesserung</u>	<u>78.2</u>	<u>25.0</u>
Luft- und Lärmschutz	0.7	0.2
Gewässerschutz	8.4	2.7
Abfallwirtschaft	1.8	0.6
Bodenschutz (einschl. Altlastenbeseitigung)	21.2	6.8
Landschaftspflege und Naturschutz	33.4	10.7
Umweltplanung/Information	1.6	0.5
Innerstädtische Begrünung	11.1	3.6
<u>Touristische Infrastruktur/Sport</u>	<u>18.7</u>	<u>5.9</u>
Naherholung und Freizeit	14.5	4.6
Sport	4.2	1.3
<u>Sonstiges</u>	<u>17.0</u>	<u>5.4</u>
Summe	313.0	100

*) hochgerechnete Ergebnisse einer Stichprobenerhebung
(1335 Maßnahmen mit rd. 6.700 Geförderten)

Geringe Differenzen durch Runden der Zahlen

Quelle: IAB-Kurzbericht vom 13.5.1992

Entlastung im Vergleich zur Alternative Arbeitslosigkeit 92 %, bei ausschließlicher Betrachtung des Haushalts der Bundesanstalt für Arbeit 54 %. Dabei ist der Nutzen der durch investiv orientierte ABM bereitgestellten Güter und Dienstleistungen noch nicht berücksichtigt.

II. Mis-Match-Arbeitslosigkeit in Westdeutschland

1. Der Befund

Es gibt eine Reihe von Indizien dafür, daß Mis-Match-Arbeitslosigkeit in Westdeutschland in den 80er Jahren zugenommen hat (Buttler und Cramer 1991). Zwar ist die durchschnittliche Dauer der abgeschlossenen Arbeitslosigkeit in der zweiten Hälfte der 80er Jahre konstant geblieben, aber die Streuung um den Mittelwert von gut 28 Wochen hat zugenommen. Bei wachsender Nachfrage nach Arbeitskräften hätte man eigentlich eine Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer erwartet. Tatsächlich gilt dies auch für eine wachsende Zahl von Arbeitslosen, die nur relativ kurzzeitig im Bestand bleiben, gleichzeitig finden sich aber auch mehr Arbeitslose mit längerer Dauer.

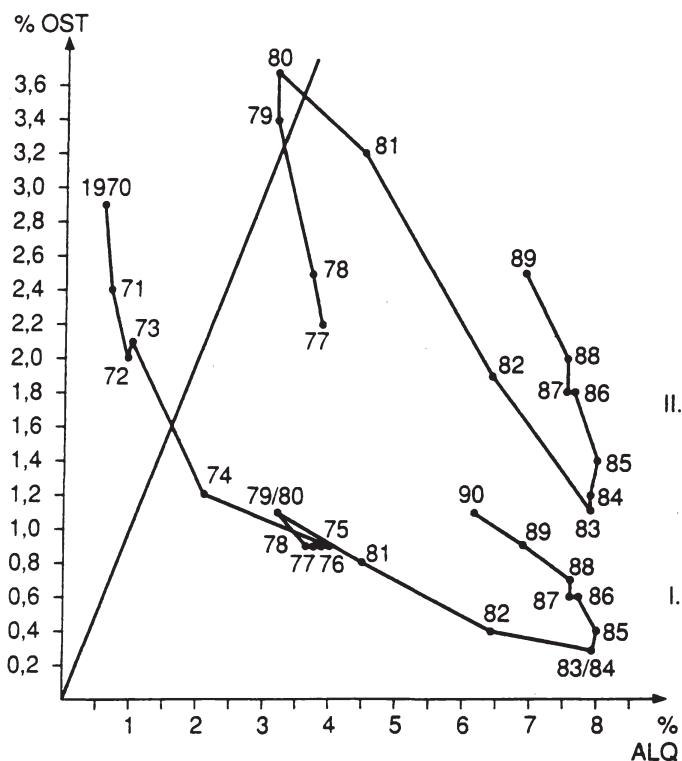
Bei den Arbeitslosen ist der Anteil derjenigen, die sich abmelden, ohne Arbeit gefunden zu haben, seit 1986 von 27% kontinuierlich auf 46% im Jahre 1990 gestiegen. Gewichtet man diese Abgänge mit der Dauer ihrer vorherigen Arbeitslosigkeit, so lag ihr Anteil an allen Abgängen 1986 bei 38,6% und stieg bis 1990 auf 60,3% an.

Auf der anderen Marktseite ist die Laufzeit der offenen Stellen ein Mis-Match-Indikator. Sie kann bisher nur für die den Ämtern gemeldeten Stellen in einer Zeitreihe angegeben werden. Die durchschnittliche Laufzeit blieb 1983 bis 1985 auf dem niedrigen Niveau von 22 bis 23 Tagen fast konstant, aber danach stieg sie bis 1990 auf 54 Tage, darunter bei den vermittelten auf 30,5, den sonstigen Abgängen offener Stellen auf 101,2 Tage. Schließlich zeigen auch die empirischen Beveridge-Kurven (Übersicht 7) für 1970 bis 1990 einen Anstieg der Mis-Match-Arbeitslosigkeit. So ist z. B. 1990 im Vergleich zu 1982 bei etwa gleich hoher Arbeitslosenquote die Offene-Stellen-Quote von 0,4 auf 1,1 angestiegen.

Die multivariaten Analysen der Bestimmungsgründe für die Dauer der Arbeitslosigkeit zeigen eindeutig, daß die Leistungsfähigkeit der Arbeitslosen ganz überwiegend das Verbleibrisiko in der Arbeitslosigkeit bestimmt. Vor allem das Alter, aber auch gesundheitliche Einschränkungen und die für Vermittlungen in ABM und Rehabilitationsmaßnahmen ausschlaggebenden sonstigen Gründe beeinflussen die Dauer der Arbeitslosigkeit viel stärker als unterschiedliche Anspannungsgrade auf Teilarbeitsmärkten. Ob die Leistungsfähigkeit wirklich so eingeschränkt ist, kann aus diesen Analysen nicht geschlos-

sen werden. Sicher ist aber, daß viele Arbeitslose tatsächlich so eingeschätzt werden, und darauf kommt es beim Einstellungsverhalten der Betriebe an.

Übersicht 7
Beveridge-Kurven¹



Quelle: Buttler/Cramer, 1991

¹ Kurve I berücksichtigt in der Offenen-Stellen-Quote nur die der Arbeitsverwaltung gemeldeten offenen Stellen, Kurve II ist Ergebnis einer Hochrechnung auf alle offenen Stellen (vgl. Buttler/Cramer, 1991, S. 488)

Altersbedingte Sortierprozesse beginnen heute früher als gestern. Übersicht 8 zeigt, daß zwischen 1986 und 1990 die Altersgrenze, von der ab das Verbleibsrisiko der Arbeitslosigkeit deutlich ansteigt, um mehrere Jahre abgesunken ist.

Mis-Match-Arbeitslosigkeit ist in Westdeutschland zunehmend ein Ergebnis von Sortierprozessen während langanhaltender Arbeitslosigkeit bei gleichzeitig wachsendem Erwerbspersonenpotential und damit einhergehender Konkur-

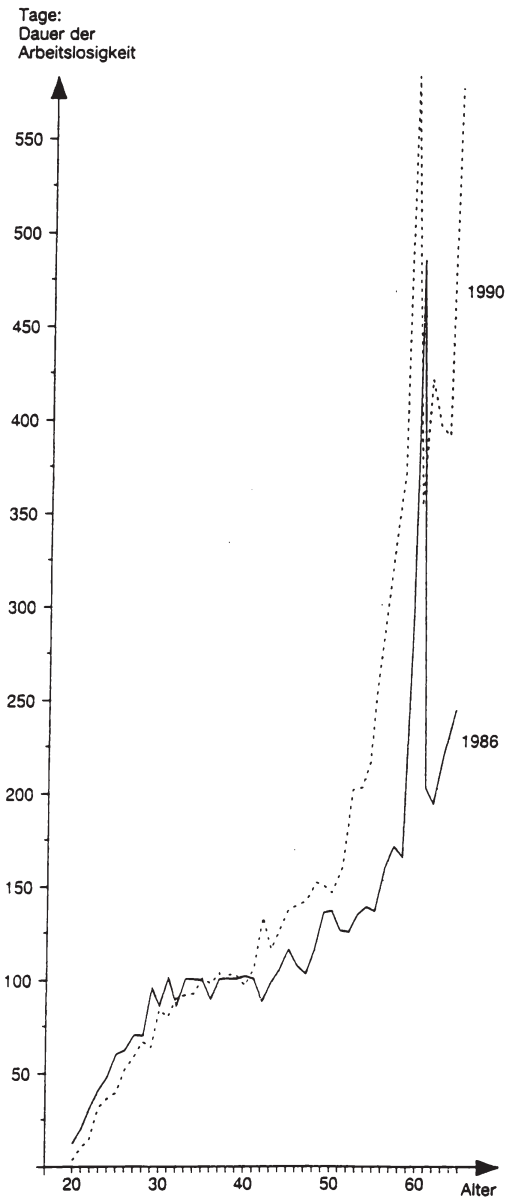
renz zwischen Arbeitslosen und neuem Arbeitskräfteangebot. Das Erwerbspersonenpotential hat zwischen 1985 und 1991 um 2,4 Mio. auf 32,4 Mio. zugenommen. Zunächst überwog noch die demographische Komponente dieses Prozesses, danach traten die Wirkungen zunehmender Frauenerwerbsbeteiligung und schließlich hoher Nettozuwanderungen durch Ausländer, Aussiedler, Übersiedler und Pendler aus Ostdeutschland in den Vordergrund. Erwerbsmobilität ist immer selektiv; jüngere, qualifiziertere, veränderungsbereite und -fähige Arbeitskräfte sind bezogen auf die Grundgesamtheit in den Auswanderungsgebieten überrepräsentiert. Im Vergleich dazu als weniger leistungsfähig eingeschätzte Bewerber in den Zuzugsgebieten werden in der Warteschlange von Bewerbern aus dem neuen Potential überholt. Das einzelwirtschaftliche Kalkül in einer auf Wettbewerb gegründeten Marktwirtschaft muß bei Bewerberüberschuß konsequenterweise immer wieder die Bewerber aussieben, die als weniger leistungsfähig eingeschätzt werden. Diese verlieren mit längerer Dauer ihrer Arbeitslosigkeit zudem einen Teil ihres Humankapitals und unterliegen zunehmend einem Stigmatisierungsprozeß, in dem „die Armut von der Pauvreté kommt“.

2. Folgerungen für das Alleinvermittlungsrecht der Bundesanstalt für Arbeit – Pro und Contra –

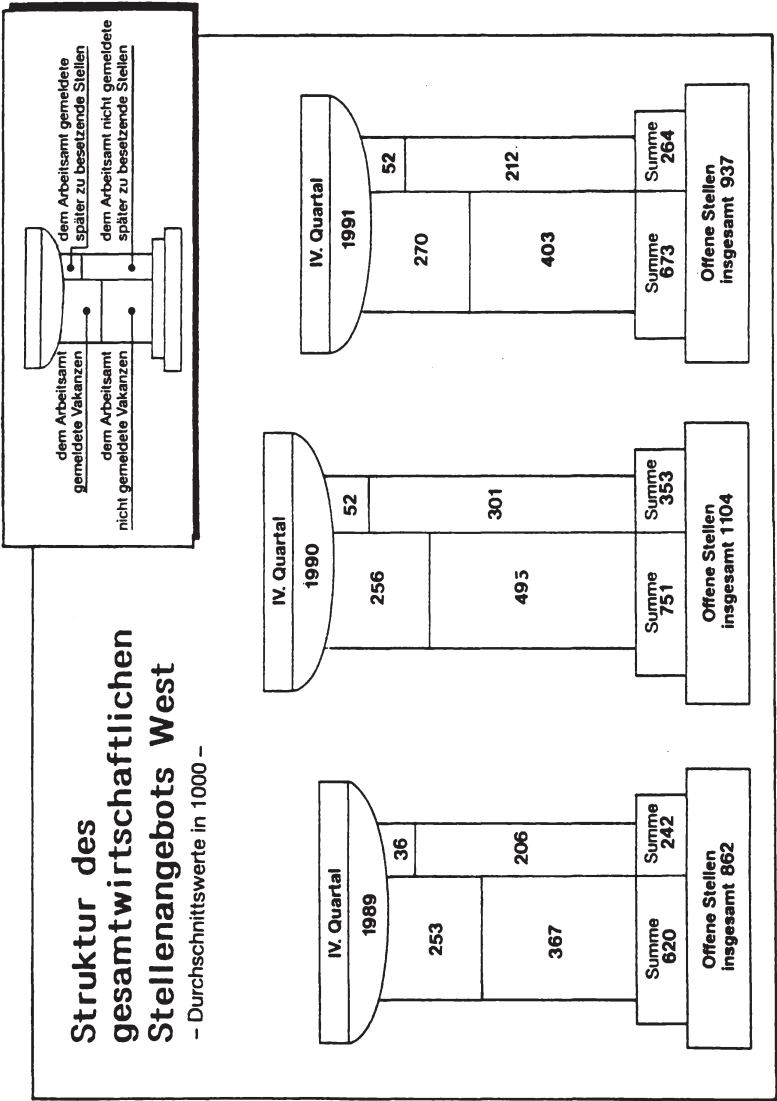
In der öffentlichen Diskussion über das gleichzeitige Bestehen hoher Arbeitslosigkeit und einer großen Zahl offener Stellen wird erstens immer wieder der Vorwurf erhoben, die Statistik der Bundesanstalt für Arbeit gebe über die tatsächliche Zahl offener Stellen keine Auskunft. Zweitens werden die Mis-Match-Probleme auf eine unzureichende öffentliche Arbeitsvermittlung zurückgeführt. Daraus wird auf die Notwendigkeit der Zulassung privater gewerbsmäßiger Arbeitsvermittlung geschlossen. Dazu ist zu berichten:

- Unbestritten war und ist, daß die Offene-Stellen-Statistik der Bundesanstalt für Arbeit nur die dort gemeldeten umfaßt. Um die Gesamtzahl der offenen Stellen zu ermitteln, hat das IAB gemeinsam mit der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) seit 1989 in einer Repräsentativerhebung die Gesamtheit der offenen Stellen ermittelt (vgl. *Kretschmer/Reyher/Spitznagel*, 1990). Übersicht 9 stellt die zentralen Ergebnisse für drei Erhebungen zusammen. Dabei wird zwischen sofort zu besetzenden Stellen (Vakanzen) und später zu besetzenden unterschieden.
- Die nach dieser Analyse besonders von Mis-Match-Arbeitslosigkeit betroffenen Personengruppen werden von privaten Arbeitsvermittlern nicht als Zielgruppe ihrer Geschäftstätigkeit angesehen. Private Vermittler selektieren gute Risiken und lassen schlechte unberücksichtigt. Ein Abbau von Mis-Match-Arbeitslosigkeit durch Verringerung der Verbleibrisiken von Zielgruppen ist von ihnen nicht zu erwarten.

Übersicht 8



Quelle: Buttler/Cramer, 1991



Übersicht 9

Quelle: Eugen Spitznagel: Das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot in den alten Bundesländern im Herbst 1991, IAB-Kurzbericht Nr. 6 vom 20. 2. 1992

Mis-Match-Arbeitslosigkeit könnte gleichwohl in ihrer Entstehung durch die Zulassung privater Vermittler verringert werden, und zwar dadurch, daß diese dazu beitragen, den Markt für Vermittlungsleistungen besser auszu-schöpfen und dabei zu einer schnelleren und vor allem besseren Besetzung offener Stellen beitragen. In diesem Zusammenhang werden von den Befür-wortern der Zulassung privater Arbeitsvermittlung zwei Thesen vertreten:

- Der aktuelle Marktanteil der Bundesanstalt für Arbeit bewiese deren Unfä-higkeit, den Markt abzudecken.
- Private Vermittler erreichten eine andere und damit zusätzliche Klientel als öffentliche.

3. Erste empirische Befunde

Das IAB hat im Projekt Arbeitsvermittlung im internationalen Vergleich insbesondere die Erfahrungen aus Ländern mit einem Nebeneinander öffent-licher und privater Arbeitsvermittlung ausgewertet. Einbezogen wurden Groß-britannien, Irland und die Schweiz (Walwei, 1991 a und 1991 b). Auch in den Niederlanden und in Dänemark gibt es das Nebeneinander neuerdings, in Österreich wird es u. U. 1993 eingeführt, aber gegenwärtig mit großer Skepsis beurteilt. Die Zeit für auswertbare Erfahrungen ist noch zu kurz. Die bisheri-gen Recherchen konnten viele Forschungsfragen nicht befriedigend beantwor-ten. Ein wichtiger Grund dafür ist die mangelhafte öffentlich zugängliche Berichterstattung über private Vermittlung. Daraus läßt sich ohne weiteres der Schluß ziehen, daß private Vermittlung ohne Regulierung von Berichts-pflichten im Vergleich zu öffentlicher zur Reduzierung von Markttransparenz neigt, und daß dort, wo sie in Europa zugelassen ist, die Berichtspflicht so gestaltet werden müßte, daß der öffentlichen Arbeitsmarktstatistik vergleich-bare Informationen bereitgestellt werden. Trotz des weiterbestehenden unzu-reichenden Kenntnisstandes läßt sich zu den beiden Hypothesen wie folgt Stel-lung nehmen:

- Der Vergleich der Marktanteile zeigt, daß in keinem der zwölf EG-Länder und auch nicht in Schweden und der Schweiz der Marktanteil der öffentli-chen Arbeitsvermittlung höher ist als in der Bundesrepublik. Nur Schweden und Großbritannien sowie die Niederlande erreichen vergleichbare Werte (20 bis 22%), danach folgen Frankreich (17%) und Dänemark mit 10 bis 15%. In der Schweiz und in Irland liegen die Marktanteile bei 5% bzw. 8 bis 10%. Nur in Großbritannien liegt der durch öffentliche und private Arbeitsvermittlung zusammen erreichte Marktanteil mit etwa 30% über dem Marktanteil der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Bundesrepu-blik, in der Schweiz kommen öffentliche und private Arbeitsvermittlung zusammen in etwa an den Marktanteil der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Bundesrepublik heran.

Aus diesen Ergebnissen kann nicht gefolgert werden, der Marktanteil der öffentlichen Vermittlung in der Bundesrepublik beweise deren Unfähigkeit, den Markt abzudecken. Das ist insofern von besonderer Bedeutung, als der Europäische Gerichtshof in der Rechtssache C 41/90 mit Urteil vom 23. 4. 1991 argumentiert hatte, ein qua Gesetz monopolisiertes Unternehmen müsse in der Lage sein, eine angemessene Marktversorgung zu gewährleisten. Dies sei bei der Vermittlung von Führungskräften durch die Bundesanstalt für Arbeit und der Personalwartung nicht gewährleistet.

Ob eine angemessene Marktversorgung vorliegt, kann nicht am Maßstab eines 100%-Marktanteils gemessen werden. Der für Vermittlungsleistungen relevante Markt ist sehr viel kleiner, sicher deutlich unter 50% der Summe aus Neuaufnahmen von Erwerbstätigkeit und Fluktuation zwischen Betrieben. Der internationale Vergleich der Marktanteile insgesamt verdeutlicht, daß die Argumentation des EuGH nur für den Führungskräftemarkt gilt.

Freilich deuten sowohl die Summe der Marktanteile der öffentlichen und privaten Vermittlung in Großbritannien als auch die Ergebnisse der IAB-GfK-Befragung über gemeldete und nicht gemeldete offene Stellen in Westdeutschland auf Expansionschancen der öffentlichen Arbeitsvermittlung hin. Die Befragungsergebnisse zeigen, daß die Vermittlungsdienste der BA, gemessen am Einschaltungsgrad insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen, unterdurchschnittlich in Anspruch genommen werden, während eben diese Betriebe überdurchschnittlich über Fachkräftemangel klagen. Sie setzen relativ weniger Ressourcen für Personalbeschaffung und Personalentwicklung ein und sind deshalb auf entsprechende Dienstleistungen Dritter angewiesen. Hier liegt ein Aktionsfeld für die Expansion von Arbeitsvermittlung und Personalberatung, freilich kann nicht gefolgert werden, daß dies nur durch private Vermittler erreichbar wäre.

- Private Vermittler könnten allerdings eine andere Klientel als öffentliche erreichen und somit eine Komplementärfunktion ausüben. Am auffälligsten wird dies bei Vermittlungen im oberen Managementbereich bestätigt, wo in Deutschland Personalberater und in Großbritannien private Vermittlungsagenturen bei gut der Hälfte der Stellenbesetzungen eingeschaltet sind (*Gaugler/Wiltz*, 1991). Es kann auch transaktionskostentheoretisch begründet werden (*Klein*, 1991), daß insbesondere bei qualifizierten Arbeitskräften hohe Nettoerträge von Vermittlungsdiensten und entsprechende Marktanteile von solchen Vermittlern zu erwarten sind, die diese Aufgabe überzeugend lösen. D.h., je qualifizierter die Arbeitskräfte und je höher die Qualifikationsanforderungen der Stellen sind, desto mehr lohnt sich nach diesem Erklärungsansatz wegen der Suchkosten bzw. der Kosten einer Fehlbesetzung eine sorgfältige Auswahl, die von Vermittlern unterstützt werden kann. Dabei kommt es nicht auf die Unterscheidung zwischen priva-

ten und öffentlichen Vermittlern an. Beide können durch entsprechende Leistungen Reputation gewinnen und einen Teil des Marktsegments erobern, soweit sich nicht andere Rekrutierungskanäle (interne Besetzung, Suche über Annoncen, informelle Kontakte) als überlegen erweisen.

Bisher vorliegende empirische Befunde sind entsprechend uneinheitlich. Es gibt, abgesehen vom oberen Managementbereich, kein klares Muster der Arbeitsteilung zwischen privaten und öffentlichen Vermittlern in den Ländern, wo beide konkurrieren. In Großbritannien sind private Arbeitsvermittler in folgenden Bereichen tätig (Walwei, 1991 a): Vermittlungen im Bürobereich, vor allem von Sekretärinnen, machen 66% aller durch Private getätigten Vermittlungen aus, danach folgen Management mit 16%, qualifizierte Fachkräfte, vor allem Ingenieure und EDV-Personal, mit 10%, Un- und Angelernte mit 3% und sonstige mit 5%. Die Ergebnisse der Unternehmensbefragung von Gaugler und Wiltz zeigen keine bedeutenden Unterschiede der qualifikationsspezifischen Einschaltungsgrade öffentlicher Arbeitsvermittlung in Deutschland und Großbritannien. Eher findet man in Großbritannien eine Arbeitsteilung zwischen privaten und öffentlichen Vermittlern derart, daß die öffentliche Arbeitsvermittlung stärker auf Industriearbeiter und weniger qualifizierte Angestellte konzentriert ist und daß es regionale und berufliche Spezialisierungen gibt. Private Vermittler werden möglicherweise bevorzugt bei besonderen stellenbezogenen Engpässen eingeschaltet, während die öffentliche Arbeitsvermittlung eher bewerberorientiert ist.

In Irland hat die gewerbliche Vermittlung von Führungskräften in den 80er Jahren zugenommen. 1987 waren von insgesamt rd. 22000 Vermittlungen durch gewerbliche Agenturen 2528 Vermittlungen von Führungskräften. Pflegepersonal mit gut 10000 und Sekretärinnen/Bürofachkräfte mit gut 6000 machten über zwei Drittel aller Vermittlungen aus. Facharbeiter und Angelernte umfaßten zusammen rd. 5%, Ungelernte gut 6%. In der Schweiz fallen bei den von privaten Agenturen gemeldeten Vermittlungen kurzfristige Verträge mit Musikern, Artisten und Fotomodellen mit 50% stark ins Gewicht (Walwei, 1991 b).

Die Arbeitsteilung zwischen privaten und öffentlichen Vermittlern hängt nach vorliegenden Erfahrungen auch davon ab, ob sich die öffentliche Arbeitsvermittlung aus bestimmten Marktsegmenten zurückzieht oder sich z. B. auf Schwervermittelbare konzentriert. Die empirischen Befunde ergeben insgesamt keine klare Bestätigung für die These der Überlegenheit der privaten bzw. der öffentlichen Vermittlung in bestimmten Segmenten, wenn man von der Dominanz der privaten Vermittlung bei oberen Führungskräften und der Dominanz öffentlicher Vermittlung bei Risikogruppen (Schwervermittelbaren) absieht. Der Markt für mittlere Fachkräfte ist in Ländern mit privater Vermittlung nicht in der Weise von privaten Vermittlern abgedeckt, daß aus ihrem Beispiel abgeleitet werden könnte, private Vermittler würden den in

der Bundesrepublik auf dieser Ebene beklagten Fachkräftemangel besser überwinden helfen als öffentliche. Immerhin bliebe zu vermuten, daß sie bei solchen Engpässen bevorzugt eingeschaltet würden und sich ihrer bisher vorzugsweise annehmen würden. Ebenso plausibel und erfolgversprechend erscheint freilich ein dezidiertes und mit entsprechendem Personaleinsatz unterstützter Vorstoß der öffentlichen Arbeitsvermittlung in dieses Marktsegment.

Der Ländervergleich führt immerhin zu der Beobachtung, daß ein Rückzug der öffentlichen Arbeitsvermittlung aus einem Teil der Marktsegmente – wie in Irland – oder ein gesamtwirtschaftlicher Bedeutungsverlust der öffentlichen Arbeitsverwaltung durch kantonale Zersplitterung – wie in der Schweiz – mit geringeren Marktanteilen öffentlicher und privater Vermittlung insgesamt einhergeht, als dies beim Nebeneinander beider auf breiterer Front – wie in Großbritannien – zu beobachten ist. Der Rückzug der öffentlichen Arbeitsvermittlung, z.B. auf die Schwervermittelbaren, ist danach gemessen am Gesamtmarktanteil vermutlich die schlechteste aller Alternativen.

4. Sozialpolitische und andere Verteilungsziele

Die bisherige Darlegung behandelte bewußt unter vollständigem Verzicht auf Verteilungs- und insbesondere sozialpolitische Argumente ausschließlich Allokationsziele. Das trägt dem Umstand Rechnung, daß auch die Kritik am Alleinvermittlungsrecht im wesentlichen unter Allokationsaspekten vorgetragen wird. Eine so isolierte Betrachtungsweise wäre auch möglich, wenn die Zulassung privater Vermittler keinen Einfluß auf die Verteilung von Arbeitsplatzchancen und Arbeitslosigkeitsrisiken zwischen verschiedenen sozialen Gruppen und auch keine sonstigen Verteilungswirkungen hätte.

Dazu werden in der Diskussion regelmäßig drei Argumente vorgebracht:

- Der Sozialschutz des Arbeitnehmers ist bei Zulassung gewerblicher Vermittlung nicht mehr gewährleistet.
- Gewerbliche Arbeitsvermittler spalten den Markt durch sogenanntes Rosennicken, d.h. sie konzentrieren sich auf die guten Risiken und vernachlässigen die schlechten.
- Dysfunktionale gesamtwirtschaftliche Fluktuation nimmt durch die Abwerbungspraxis gewerblicher Arbeitsvermittler zu.

Der Sozialschutz des Arbeitnehmers hat heute für die Diskussion über öffentliche und private Arbeitsvermittlung eine gegenüber der Anfangszeit der Arbeitsvermittlung in Deutschland veränderte Bedeutung. Das System der sozialen Sicherung ist heute umfassender, die Beschäftigten sind besser ausgebildet, ihre kollektive Vertretung ist ausgebaut, schwarze Schafe unter

privaten Vermittlern würden letztlich nur begrenzten Markterfolg haben. Der Schutz des Arbeitnehmers vor Übervorteilung durch private Vermittler kann auch durch Regulierungen der Berufsausübung privater Vermittler, Beschwerdemöglichkeiten und Sanktionen bei unseriösen Machenschaften, Verbot erfolgsunabhängiger Entgelte etc. unterstützt werden. Ist dies der Fall, treffen manche historisch wichtige Argumente gegen private Vermittler heute nicht mehr in der alten Schärfe zu. Aber das macht sie nicht irrelevant. Das Bundessozialgericht hat mit Urteil vom 26. 3. 1992 – 11 RAr 25/90 das Schutzbedürfnis erneut unterstrichen.

Aus sozialpolitischer Sicht sind insgesamt wichtige Argumente gegen die Zulassung privater Vermittler unterhalb der Führungskräfteebene nicht ausgeräumt oder durch den internationalen Vergleich sogar bestätigt:

- Private Vermittler werden sich auf allen Qualifikationsebenen, auf denen sie tätig sind, auf die leistungsstärksten Bewerber konzentrieren. Rosinenpicken ist eine Folge ihres erwerbsorientierten Verhaltens und insofern legitim. Das wird von neuen Recherchen der britischen Arbeitsverwaltung auch bestätigt (*Harrison*, 1992). Auch öffentliche Arbeitsvermittlung entzieht sich nicht der Pflicht, die jeweils geeignetsten Bewerber vorzuschlagen. Sie kann allerdings Bewerber Nachteile durch vermittlungsfördernde Hilfen (Erhöhung der Produktivität bzw. Senkung der Lohnkosten) abbauen. Das Problem liegt anderswo: Das Rosinenpicken führt konsequenterweise zu zwei Gruppen von Bewerbern, den von privaten und den von öffentlichen Vermittlern vorgeschlagenen. Letztere werden dadurch zusätzlich stigmatisiert, d. h., daß die ihnen zugeschriebene Produktivität noch geringer ist als die tatsächliche. Im Ergebnis werden dadurch Aussiebnungsprozesse beschleunigt, insofern wäre eine Tendenz zur Verstärkung von Mis-Match-Arbeitslosigkeit auf der Angebotsseite angelegt. „Da die Abstimmungsprobleme auf dem Arbeitsmarkt in Großbritannien Anfang bis Mitte der 80er Jahre sogar eher als noch gravierender einzustufen sind“ (*Walwei*, 1991b, S. 8) als in der Bundesrepublik, entkräften die Ergebnisse des Ländervergleichs nicht diese Befürchtung.

Eine durch die Zulassung privater Arbeitsvermittlung induzierte Stigmatisierung der vom Arbeitsamt vorgeschlagenen Bewerber würde die Kosten ihrer Integration erhöhen. Diese wären öffentlich aufzubringen, während private Vermittler für die Selektion guter Risiken entgolten werden. Die öffentliche Arbeitsvermittlung müßte um so mehr bemüht sein, gezielt offene Stellen für Problemgruppen zu akquirieren und Marketing für sie zu betreiben (*Semlinger*, 1990).

- Niemand sei beim Nebeneinander privater und öffentlicher Vermittlung gezwungen, sich an private Vermittler zu wenden, ist eine Begründung der Befürworter. Das gilt aber dann nicht mehr, wenn analog zum Immobilienmarkt bestimmte Marktsegmente nur noch über private Vermittler zu errei-

chen sind. Diese Gefahr wäre dann besonders groß, wenn sich die öffentliche Vermittlung weitgehend aus Teilarbeitsmärkten zurückziehen würde und einzelne private Vermittler durch Spezialisierung Domänen aufbauen würden.

Nicht nur sozialpolitische, sondern auch andere Verteilungswirkungen einer Einführung privater Vermittler sind zu bedenken. Deren Auftreten könnte zu verstärkter Abwerbung und erhöhter Fluktuation führen. Das wäre aus der Sicht der Faktorallokation dann auch wünschenswert, wenn die bisherige Allokation unzureichend wäre. Einzelne private Vermittler könnten dann zwar nicht dauerhaft bei derselben Klientel abwerben und vermitteln, aber es könnten sich Spezialisierungen derart ergeben, daß Marktsegmente von den einen als Rekrutierungs-, von den anderen als Plazierungsfeld wahrgenommen werden, oder daß sich bestimmte Betriebstypen und Branchen als Nettoimporteure, andere als Nettoexporteure herausbilden. Ein solcher Nettoexport qualifizierter Arbeitskräfte ist freilich auf Dauer nur möglich, wenn auf der anderen Seite fortwährend Eintritte von Auszubildenden erfolgen. Das ist aber beim jetzt und künftig beobachtbaren Nachwuchsmangel nicht mehr zu erwarten. Verteilungswirkungen der Abwerbung dürften nun am ehesten zu Lasten mittelständischer Unternehmen gehen. Diese verteilungspolitische Implikation muß auch schon bei kurzfristiger Betrachtungsweise gesehen werden. Mittelfristig ergeben sich unter den genannten Bedingungen weitere nachteilige Allokationseffekte intensiverer Abwerbung und Fluktuation über deren negative Wirkungen auf die Ausbildungsbereitschaft der benachteiligten Betriebe.

Die bisherige Analyse hat gezeigt, daß von der Zulassung privater Vermittler kaum ein Beitrag zur Lösung der spezifischen Probleme von Mis-Match-Arbeitslosigkeit in Deutschland bei den Arbeitskräftegruppen, die von Sortierprozessen besonders betroffen sind, erwartet werden kann. Private Vermittler könnten freilich bei besonderen stellenbezogenen Engpässen dort, wo öffentliche Vermittlung nicht zureichend präsent ist, Ergänzungsfunktionen wahrnehmen. Die aus dem internationalen Vergleich gewonnenen Erfahrungen zeigen, daß die von den Befürwortern der Zulassung gehegten Erwartungen ebenso relativiert werden müssen wie ein Teil der Befürchtungen ihrer Gegner. So haben heute manche historisch bedeutsame sozialpolitische Argumente gegen eine Zulassung privater Vermittlung an Schärfe eingebüßt, ohne indes gegenstandslos geworden zu sein. Andere bleiben bestehen oder könnten durch zusätzliche Stigmatisierung der von Mis-Match-Arbeitslosigkeit Betroffenen verstärkte Bedeutung bekommen. Das gilt es politisch abzuwägen. Unabhängig davon, was dabei entschieden werden wird, steht die Arbeitsvermittlung vor neuen Herausforderungen. Daher ist in jedem Fall die Weiterentwicklung der öffentlichen Arbeitsvermittlung deutlicher ins Blickfeld zu rücken.

5. Wege der Weiterentwicklung öffentlicher Arbeitsvermittlung

- Öffentliche Arbeitsvermittlung bietet anders als private die Chance eines arbeitsfördernden Dienstleistungsangebots aus einer Hand. Andererseits überlagern leistungsrechtliche Aufgaben der Arbeitslosenversicherung – darunter notwendige Vorkehrungen gegen Leistungsmissbrauch – im Verwaltungsvollzug die eigentliche vermittlerische Tätigkeit. Dieses Verhältnis möglichst widerspruchsfrei zu gestalten ist eine zentrale organisatorische Aufgabe bei der Weiterentwicklung der öffentlichen Arbeitsvermittlung.

Öffentliche Arbeitsvermittlung war in der Vergangenheit überwiegend bewerber-, weniger stellenorientiert. Dem entspricht in der Arbeitsmarktforschung die vorrangige Orientierung am Arbeitsangebot, der Struktur der Arbeitslosigkeit etc. Hier wie dort ist inzwischen eine gleichgewichtigere Zuwendung zu beiden Marktseiten zu beobachten bzw. als Notwendigkeit erkannt worden. Darin werden aber auch Widersprüche deutlich. Bezieht man arbeitsförderndes Dienstleistungsangebot aus einer Hand und stärker stellenorientierte Vermittlung aufeinander, so ergänzen sich die beiden Perspektiven in einer Optimierungsaufgabe. Unsere Ergebnisse zur Entwicklung und zu den Ursachen der Mis-Match-Arbeitslosigkeit für die betroffenen Arbeitskräftegruppen haben die Notwendigkeit unterstrichen, die Allokationsfunktion der Vermittlung und die Integrationsfunktion durch vermittlungsbegleitende Hilfen als Dienstleistungsangebot aus einer Hand anzubieten. Da Mis-Match-Arbeitslosigkeit am westdeutschen Arbeitsmarkt insbesondere Gruppen betrifft, die aus der Sicht privater Vermittler schlechte Risiken sind, ist für sie der von letzteren erwartbare Lösungsbeitrag gering.

- Bausteine der Weiterentwicklung der Arbeitsvermittlung sind teils realisiert, teils auf dem Weg, teils angedacht. Erstens geht es darum, durch Stärkung der dezentralen Handlungskompetenz vor Ort die vorhandenen Instrumente zielgerichteter zu bündeln. Dabei hat die Intensivierung des Außendienstes – insbesondere der Ausbau der Kontakte zu Klein- und Mittelbetrieben –, herausragende Bedeutung.

Dabei gilt es zweitens, die Unschärfen des Arbeitsmarktes, d.h. Flexibilitätsspielräume auf der Arbeitskräfteseite und Substitutionspotentiale bei der Besetzung von Arbeitsplätzen, zu erkennen und zu nutzen. Die Ausschöpfung der Möglichkeiten dezentraler Handlungskompetenz verlangt intensive Zusammenarbeit mit den lokalen Akteuren. Ansatzpunkte dazu bieten sich insbesondere über die lokalen Selbstverwaltungsgremien der Bundesanstalt für Arbeit.

Drittens gibt es eine Reihe von Ansätzen, um die Eigeninitiative der Bewerber zu fördern. Mit SIS (Stellen-Informations-Service) sind in Modellversuchen überzeugende Erfahrungen gemacht worden, deshalb ist die bundes-

weite Einführung im Gang. Ein Arbeitgeber-Informations-Service (AIS) könnte dies nach ersten Vorstellungen der Arbeitsvermittlung ergänzen.

Viertens laufen verschiedene Modellversuche und sind flächendeckende Organisationsänderungen vorgesehen, um Vermittlern die Möglichkeit zu geben, sich auf das eigentliche Vermittlungsgeschäft zu konzentrieren. Vermittlungsagenturen, City-Büros und die Herauslösung leistungsbezogener Aufgaben aus dem unmittelbaren Vermittlungsbereich durch Bildung vorgeschalteter Organisationseinheiten sind Stichworte dazu.

Fünftens geht es auch um neue Instrumente zur Integration von Langzeitarbeitslosen, die eine ganzheitliche Betreuung des Teils der schwer vermittelbaren ermöglichen sollen, die integrierbar erscheinen. Besondere Bedeutung muß nach den Befunden zur Mis-Match-Arbeitslosigkeit den Maßnahmen zur Integration Älterer und von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen zugemessen werden, nach dem sich deren Verbleibsrisiken in den letzten Jahren überdurchschnittlich erhöht haben.

Vermittlung ist in diesem Sinne von der Bundesanstalt für Arbeit als Schwerpunktaufgabe (RdErl vom 26. 11. 1991) ins Zentrum gerückt worden. Die hier genannten Beispiele für Innovationen im Vermittlungsgeschäft und bei den integrationsfördernden Maßnahmen sollen nicht den Anschein erwecken, dies sei schon die vollständige Lösung. Es sind Schritte in einem Entwicklungsprozeß. Schließlich kann Mis-Match-Arbeitslosigkeit nicht allein durch Arbeitsmarktausgleichspolitik verringert werden.

Literatur

Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), Heft 5/1992

Autorengemeinschaft (1991): Der Arbeitsmarkt 1991 und 1992 in der Bundesrepublik Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4, 1991, S. 621 ff.

Bogai, D./Buttler, F./Emmerich, K./Klauder, W./Koller, M./Kühlewind, G./Möller, U. (1992): Arbeitsplatzförderung statt Lohnersatz – Ein Plädoyer für investive Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern, IAB-Werkstattbericht Nr. 7 vom 26. 5. 1992

Bundesanstalt für Arbeit (1991): Arbeitsvermittlung als Schwerpunktaufgabe 1992, RdErl vom 26. November 1991

Bundessozialgericht (1992): Urteil vom 26. 3. 1992 – 11 RAr 25/90

Buttler, F./Cramer, U. (1991): Entwicklung und Ursachen von Mis-Match-Arbeitslosigkeit in Westdeutschland, in: MittAB 3/1991, Seite 483 ff.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin (1992): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1992, DIW-Wochenbericht 16 - 17/1992

- Fuchs, J./Magvas, E./Thon, M.* (1991): Erste Überlegungen zur zukünftigen Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials im Gebiet der neuen Bundesländer, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4, 1991, S. 689 ff.
- Gaugler, E./Wiltz, S.* (1991): The Price Waterhouse Cranfield Project on International Strategic Human Resource Management, Mannheim
- Harrison, J.* (1992): Private Employment Agencies. Employment Services, Research and Evaluation Branch, Report No. 72
- IAB-Kurzbericht Nr. 6 vom 20. 2. 1992 (E. Spitznagel): Das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot in den alten Bundesländern im Herbst 1991, Nürnberg
- IAB-Kurzbericht Nr. 12 vom 13. 5. 1992 (E. Spitznagel): Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung sind in hohem Maße investiv
- Klein, Th.* (1991): Die arbeitsmarkt- und sozialpolitische Zweckmäßigkeit staatlicher Regelungen der Arbeitsvermittlung, unveröffentlichte Diss., Nürnberg
- Reyher, L./Spitznagel, E./Kretschmer, G.* (1990): Das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot. Umfang, Struktur und Besetzungsprobleme, in: MittAB 3/1990, S. 347 ff.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1991): Jahresgutachten 1991/92
- Semlinger, K.* (1990): Marketing in der Arbeitsmarktpolitik. Ein Plädoyer für eine konzeptionelle Neuorientierung der Vermittlungsförderung, in: MittAB 2/1990, S. 255 ff.
- Walwei, U.* (1991a): Monopol oder Koexistenz. Arbeitsvermittlung in der Bundesrepublik und in Großbritannien, in MittAB 4/1991, S. 635 ff.
- (1991b): Viele Wege führen nach Rom. Pro und Contra Vermittlungs-„Monopol“ im internationalen Vergleich. MatAB 4/1991, Nürnberg

Beschäftigung und Ordnungspolitik: Eine dynamische Sichtweise

Von Egon Matzner, Berlin/Wien

Einleitung

Das Institutionengefüge, das spontan gewachsene, wie das bewußt geschaffene, ist von größtem Einfluß auf individuelles Entscheiden und Handeln. Mit diesem Satz verlasse ich bereits das langweilige Feld allgemeiner Zustimmung. Denn es geht ja um die Beurteilung dieses Einflusses. Diese hängt von der jeweiligen Sichtweise der wirtschaftlichen Zusammenhänge ab. Für die folgenden Überlegungen ist es zweckmäßig, drei solcher „Weltsichten“ zu unterscheiden:

1. Es ist dies eine *tendenziell bewahrende* Weltsicht; sie liegt der Auffassung der ordoliberalen Schule zugrunde und kommt in dem Begriff „Ordnungspolitischer Rahmen“ zum Ausdruck. Eine ähnliche Sichtweise ist aber auch den konventionellen staatsinterventionistischen Konzeptionen zu eigen, auch wenn diese den ordnungspolitischen Rahmen zumeist voraussetzen und nicht explizieren.
2. Eine *dynamisch-eliminatorische* Sichtweise, in der das Institutionengefüge, also das Ensemble der Regulierungen, als potentiell zu beseitigen erachtet wird. Zum Ausdruck kommt diese Position in der Deregulierungs-Schule, die theoretisch und praktisch die Auseinandersetzungen der letzten 20 Jahre dominierte.
3. Eine *dynamisch-komplementäre* Sichtweise, in der das Institutionengefüge und das Ensemble der Regulierungen des Marktprozesses und der die diese steuern wollenden staatlichen Interventionen als ein funktionsnotwendiges Element eines marktwirtschaftlichen Systems erachtet werden. Dieser Sichtweise entspricht eine ständige Überprüfung des institutionellen Gefüges auf dessen Funktionstüchtigkeit. Denn auch Institutionen, Regulierungen und staatliche Interventionsprogramme unterliegen einem historischen Prozeß des Entstehens und Vergehens. Deshalb ist zweierlei geboten: nämlich Deregulierungen vorzunehmen und neue Regulierungen einzuführen.

Die dritte Sichtweise hat vermutlich heute die wenigsten Anhänger. Dennoch ist sie nicht neu; sie ist typisch für die klassischen politischen Ökonomen in England. Das ist deshalb wenig bekannt, weil deren Theorien selektiv im

Sinne der zweiten Sichtweise rezipiert wurden. Ein Beispiel für viele andere: Entgegen der landläufigen Auffassung verstehen die klassischen politischen Ökonomen unter der „Unsichtbaren Hand“ nicht etwa das unregulierte Wirken der Marktkräfte, sondern die sichtbare Hand des Gesetzgebers. Bei dieser Interpretation folge ich Lord Robbins. Danach ist für die klassischen politischen Ökonomen – dazu zählen Hume, Smith, Malthus, Ricardo, Bentham und die Mills –

... „die unsichtbare Hand, die Hand des Gesetzgebers, jene Hand die der Sphäre der Verfolgung des Eigennutzes jene Möglichkeiten entzieht, die nicht mit dem öffentlichen Wohl harmonieren. Denn die englischen klassischen politischen Ökonomen waren überzeugt, daß die Verfolgung des Eigennutzes, die nicht durch entsprechende Institutionen eingeschränkt ist, nichts garantiert, außer Chaos“. (Robbins, 1978, S. 56)

Ich versuche der *so* verstandenen Tradition der englischen Klassiker zu folgen. Ich habe mir vorgenommen zu zeigen, daß dem Beschäftigungsproblem nicht durch Bewahrung und auch nicht durch Deregulierung beizukommen ist. Es geht vielmehr darum, ein Institutionengefüge und Regulierungswerk zu kultivieren, das weder Deregulierung noch Neuregulierung ausschließt, und in dem das individuelle Handeln, das dem eigenen Interesse folgt, auch zum öffentlichen Wohl beiträgt. Dieses Anliegen möchte ich in drei Schritten deutlich machen:

Im *ersten* Schritt erörtere ich das in der deutschen Diskussion von Deregulierung und Beschäftigung so wichtige Weizsäcker-Kriterium.

Im *zweiten* Schritt begründe ich skizzenhaft ein konstruktives Verständnis von Institutionen und Politiken, wobei ich mich auf Ergebnisse der international vergleichenden Forschung des Schwerpunktes Arbeitsmarkt und Beschäftigung am Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin berufe, das ich von 1985 bis 1990 leitete.

Im *dritten* Schritt skizziere ich eine beschäftigungspolitische Perspektive, die auf den sozioökonomischen Kontext abstellt.

I. Das Weizsäcker-Kriterium

Sowohl für das dynamisch-eliminatorische als auch für das dynamisch-komplementäre Herangehen an Institutionen und Regulierungen sind empirisch gehaltvolle Beurteilungskriterien wünschenswert, wenn man sich nicht allzu sehr auf logische Ableitungen stützen will, die von normativen Prämissen ausgehen. Ein solches Kriterium wurde von C. C. von Weizsäcker in die deutsche Debatte eingeführt. Es ist in den folgenden Sätzen Weizsäckers (aus 1988) enthalten:

„Staatliche Regulierung ist also dort gerechtfertigt, wo sie transaktionskostensenkend und daher transaktionsvermehrend ist. Diese These ist in dieser Einfachheit und daher Radikalität, soweit ich weiß, neu und deshalb noch nicht voll theoretisch und praktisch erprobt. Aber sie scheint mir der konsequente Zielpunkt einer theoretisch-politischen Entwicklung zu sein, die ihren Anfangspunkt beim Coase-Theorem von 1960 hat.“ (Weizsäcker, 1988, S. 15).

Das einfache und radikale Weizsäcker-Kriterium wurde von Mitgliedern der Deregulierungs-Kommission (Ewers, 1989) entdeckt und danach in der Arbeit der Deregulierungskommission (1991) theoretisch und praktisch erprobt. Ich erachte das Weizsäcker-Kriterium allerdings schon theoretisch als unzureichend. Warum? Das Weizsäcker-Kriterium unterstellt, daß ein Zuwachs an Transaktionen als Ausfluß nutzensteigernden Verhaltens der Wirtschaftssubjekte in jedem Fall wohlfahrtsmehrend ist. Dies ist in solcher Generalität nicht der Fall. Ein wichtiges Beispiel aus dem Bereich des Arbeitsmarktes: Regulierungen, die die Beendigung von Arbeitskontrakten erschweren, vermehren zweifellos die Transaktionskosten und vermindern damit Transaktionen. Die extremste Form der Transaktionsbehinderung sind zweifelsfrei Lebenszeitarbeitsverträge, wie sie für Teile des japanischen Arbeitsmarktes – oder für Teile unserer Akademie – gelten. Dem Weizsäcker-Kriterium zufolge wären beide Beschränkungen aufzuheben. Über die Konsequenzen dieser Regulierungen für die Leistung der Universitäten möchte ich mich als Direktbetroffener in Schweigen hüllen. Sehr wohl ist aber theoretisch und empirisch belegbar, daß die Produktivität und Innovationsneigung von Unternehmungen, Branchen und Volkswirtschaften positiv mit dem Kündigungsschutz korrelieren *kann*. Das haben u. a. Untersuchungen im Rahmen der Meta-Studie ergeben. (Vgl. die Beiträge zu Schettkat/Wagner, 1988.) Das haben auch betriebssoziologische Forschungen am WZB zutage gebracht. Der Aufbau von betriebsspezifischem Wissen, die Akkumulation von implizitem Wissen, das oft auch ortsgebundenes Wissen ist, wird durch zu viele Transaktionen am Arbeitsmarkt behindert. Das gleiche gilt für die Regulierungen, auf die sich die Facharbeiter-Ausbildung sowie die berufsbegleitenden Qualifizierungsprogramme stützen. Ohne diese Programme gäbe es mehr Transaktionen am Arbeitsmarkt, aber weniger Qualifikation. Die für die Exporterfolge der Bundesrepublik Deutschland so entscheidende „diversifizierte Qualitätsproduktion“ (Streeck, 1991) wäre dann nicht in diesem Maße möglich.

An diesen Beispielen zeigt es sich, daß das Weizsäcker-Kriterium theoretisch unzulänglich ist. Die Konsequenzen einer praktischen Erprobung würden für den Industriestaat Deutschland fatale Ergebnisse zeitigen. Weizsäcker leitet seine Regulierungs-Richtschnur vom Coase-Theorem ab, in dem es keine Transaktionskosten gibt. Die Anwendung des Coase-Theorems durch C. C. von Weizsäcker belegt eindringlich, warum R. H. Coase selbst sich durch das Coase-Theorem völlig mißverstanden fühlt. In einer Begründung aus dem

Jahre 1988 – das Weizsäcker-Kriterium wurde ebenfalls erstmals 1988 veröffentlicht – heißt es dazu u. a.

“The world of zero transaction costs, to which the Coase Theorem applies, is the world of modern economic analyses, and economists therefore feel quite comfortable in handling the intellectual problems it poses, remote from the real world though they may be.” (Coase, 1988, S. 15.)

In der realen Welt, in der Welt der positiven Transaktionskosten, sind Regulierungen möglich und ökonomisch begründbar, die Transaktionskosten erhöhen und Transaktionen vermindern. Solche hat es z.B. an der Börse schon immer gegeben. Dazu wiederum Coase:

“It is not without significance that these exchanges, often used by economists as examples of a perfect market and perfect competition, are markets in which transactions are highly regulated (and this apart from any government regulation that there may be.)” (Coase, 1988, S. 9.)

Es ist meine These – und dies in *Abweichung* von Coase, der seine Analysen nicht auf das Coase-Theorem stützt, daß es zahlreiche Fälle gibt, in denen die individuelle und kollektive Wohlfahrt befördert wird, indem die Transaktionskosten erhöht werden mit der Absicht, damit die Transaktionen zu vermindern. Die Akkumulation von Wissen und Kompetenz wurde schon erwähnt. Ähnliches gilt (ebenfalls mit großer Bedeutung für das Produktions- und Beschäftigungssystem) für die Transaktionen auf den internationalen und nationalen Kapitalmärkten. Durch die Zunahme von monetären Transaktionen entsteht nicht notwendigerweise mehr Produktion von Gütern und Dienstleistungen. Das Gegenteil kann der Fall sein, so daß sich die Erhöhung der Transaktionskosten gebietet (wie dies *Tobin*, 1978, *Dornbusch*, 1986 und *Bhaduri/Matzner*, 1990 vorgeschlagen haben).

In ähnlicher Weise sind die Übernahme-Transaktionen zu betrachten. Der überzeugende Nachweis, daß mehr Transaktionen auf dem Markt, auf dem Firmen gehandelt werden, der langfristigen Entwicklung von Industrieunternehmen förderlich ist, wurde noch nicht erbracht. Im Gegenteil: „Short-termism“, und daraus folgend, zu geringe Investitionen in Humankapital, Forschung und Entwicklung sind die die Wettbewerbskraft und den Wohlstand mindernden Folgen. Der deutschen Wirtschaft, die bisher von feindlichen Übernahmen fast vollkommen verschont blieb, hat das Ausbleiben solcher Transaktionen sicher nicht geschadet. Das gleiche gilt für ihre Beschäftigten.

Daraus folgt, daß die Analyse der positiven Transaktionskosten sich nicht allein auf den abstrakten Begriff der „Transaktion“ stützen kann. Denn es gilt: mehr Transaktionen sind gut – aber nicht immer. Ebenso gilt: Weniger Transaktionen sind schlecht – aber nicht immer. Die Scheidelinie verläuft vermutlich zwischen den Gütermärkten und den Faktormärkten: Arbeit und Kapital, sowie Firmen als deren gemeinsamen Operationsort, habe ich bereits erwähnt. Ähnliches gilt vermutlich für Grundstücke. (Die Differenz zwischen

europäischen und amerikanischen Städten ist vermutlich der unterschiedlichen Höhe der Transaktionskosten von Immobilien geschuldet. Im Stadtkern hat das Grundeigentum der Kirche in Europa Transaktionskosten von nahezu unendlich; man stelle sich vor, was aus den alten europäischen Städten geworden wäre, wenn in diesen durch Deregulierung die Kosten von Liegenschaftstransaktionen gegen Null gedrückt worden wären!)

Die Aufgabe besteht nun darin, diese Fälle auseinanderzuhalten. Dabei sind *konkrete Wirkungen* auf Produktion, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit in der Zeit zu beachten. Ich habe für den Zweck einer Differenzierung einen groben Maßstab vorgeschlagen, den ich das Wertschöpfungs- und Wertschätzungs-Kriterium nenne. Beide haben Einfluß auf die Entstehung, den Bestand und den Niedergang von Institutionen (Matzner, 1982, S. 66).

Regulierungspolitik in dynamisch-komplementärer Sichtweise baut dabei am besten auf einer Funktionsanalyse der Institution/Regulierung auf. Wir haben dafür drei Schritte vorgeschlagen (Matzner et al., 1979, Schönback, 1991):

1. Erklärung/Begründung der Entstehung/Einführung einer Institution/Regulierung;
2. Analyse der konkreten Form der gesellschaftlichen Regulierung (staatlich, privat, gemischt). Markt und Staat sind nur die Extrempunkte in einem Kontinuum, das eine große Vielfalt von Möglichkeiten umfaßt;
3. Analyse des Änderungsbedarfs, wobei eben die zeitlichen und inhaltlichen Konsequenzen zu bedenken sind, die mit einem Mehr oder Weniger an Transaktionen verbunden sind.

Diese Sicht- und Herangehensweise ist so einfach, ja geradezu trivial, daß es verwunderlich ist, daß sie nicht schon längst Eingang in die theoretische und praktische Diskussion gefunden hat. Erst kürzlich hat Stiglitz die „Vielfalt institutioneller Arrangements, durch die Güter produziert und finanziert werden“, in die Betrachtung einbezogen (Stiglitz, 1990, S. 15). Dabei hat D. Bös zurecht darauf verwiesen, daß selbst Stiglitz diese Vielfalt nur unzulänglich erfaßt (Bös, 1990, 117f.).

II. Skizze einer konstruktiven Herangehensweise an Institutionen und Politik

Deregulierung und Politik-Ineffektivität bildeten zwei Jahrzehnte lang die dominierende Auffassung in Wissenschaft und Politik. Obwohl ihr Einfluß in den entwickelten Marktwirtschaftsländern etwas zurückgegangen ist, hat er durch den Zusammenbruch der ehemaligen kommunistisch regierten Planwirtschaftsländer weltweit zugenommen.

Dieser Auffassung zufolge ist preisgestaltetes Entscheiden und Handeln auf Wettbewerbsmärkten der Angelpunkt wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und daher auch von Beschäftigung. Abbau von Deregulierung und politischen Interventionen sind danach die beste Weise, das Beschäftigungsproblem zu bewältigen, d. h. die hohe und anhaltende Arbeitslosigkeit zu verringern.

In dieser Sichtweise wird die Wirkungsweise von Institutionen nur unzulänglich erfaßt: Es wird nur die *verhaltensbeschränkende* Seite von Institutionen/Regulierungen beachtet. Übersehen wird die *verhaltensstützende* Seite von Institutionen/Regulierungen. Institutionen sind unentbehrliche Orientierungshilfen in einer komplexen Wirklichkeit und deshalb nicht völlig durch preisgesteuerte Märkte zu ersetzen. Bei dem Versuch, dies zu tun, können sich negative Folgen ergeben.

Wenn zwischen Wettbewerbsmärkten und preisgesteuertem Rationalverhalten einerseits sowie Institutionen und institutionsgestütztem Verhalten andererseits nicht nur störende Substitutionsbeziehungen, sondern auch wohlfahrtsvermehrnde Komplementaritätsbeziehungen bestehen, dann entscheiden über Wettbewerbskraft der Produktion und der Beschäftigung nicht nur komparative Preis- und Kostenvorteile. Das wäre ja dann nur die *eine* Säule, auf der Wettbewerbsstärke ruht. Die unentbehrliche, zumeist übersehene oder einseitig als Restriktion interpretierte *zweite* Säule der Wettbewerbskraft bildet das jeweilige Institutionengefüge oder das, was wir *komparative institutionelle Vor- oder Nachteile* nennen.

Es läßt sich zeigen – wir haben das im Forschungsprogramm des Schwerpunktes Arbeitsmarkt und Beschäftigung 1985 - 90 versucht, die Ergebnisse sind in dem Band „Beyond Keynesianism: The Socio-Economics of Production and Employment“ (1991) zusammengefaßt und in zahlreichen Studien belegt –, daß die Leistungskraft von Unternehmen, Branchen, Regionen und Volkswirtschaften sehr stark von der institutionellen und sozialen Einbettung gefördert oder behindert wird (vgl. *Grabherr*, 1992). So konnten wir empirisch belegen, daß die Wirksamkeit von Angebot, Nachfrage und Arbeitsmarktpolitiken sehr stark von entsprechenden Institutionen abhängt.

1. Institutionen und effektives Angebot

So hängt die Wirksamkeit der Nachfragepolitik des Staates und der Notenbank in hohem Grade davon ab, ob die Unternehmungen bei Unterauslastung auf interne und externe Nachfrageimpulse durch ein zusätzliches Angebot reagieren können, das kompetitiv ist. Diese Bedingungen für ein *effektives* Angebot werden durch institutionelle Faktoren bestimmt, die durch Wettbewerbsmärkte *nicht* in ausreichender Menge und Qualität hervorgebracht werden können. Von der Facharbeiterausbildung war schon die Rede. Da die

„Abhängigkeit der Qualität vom Preis“, wie *Stiglitz* (1987) nachgewiesen hat, auch Folgen hat, kann die Deregulierung der industriellen Beziehungen, also die Freigabe der Lohnbildung, den effektiven Angebotsbedingungen Schaden zufügen. Kurzum: hohe Preise sind im internationalen Wettbewerb nur durch hohe Qualität zu erzielen. Hohe Preise erzwingen also hohe Qualität; ein Mißerfolg wird durch Markteliminierung bestraft. Niedrige (niedrigere) Preise erlauben weniger Qualität und damit eine Positionierung in weniger wissensintensiven, mehr preiskompetitiven, folglich weniger zukunftssträchtigen Märkten.

2. Institutionen und effektive Arbeitsmarktpolitiken

Es ist heute weit verbreitet, die aktive Arbeitsmarktpolitik als wenig wirkungsvoll zu erachten. Es ist auch durchaus möglich zu zeigen, daß es Arbeitsmarktpolitiken gibt, die wenig zur nachhaltigen Verbesserung der Arbeitsmarktsituation beitragen. Und dennoch: wenn es denn zu einem Anwachsen der Arbeitslosigkeit kommt, dann ist es fast immer besser, durch aktive Arbeitsmarktpolitik die ansonsten Arbeitslosen in Qualifikationen erhaltenen oder verbessernden Programmen zu beschäftigen. In diesem Fall wird eine Investition in Humankapital finanziert. Wird hingegen ein Arbeitslosengeld gezahlt, dann wird lediglich der mit der Arbeitslosigkeit einhergehende Abbau von Humankapital finanziert. In dieser Differenz besteht auch die Überlegenheit der schwedischen Arbeitsmarktpolitik gegenüber den meisten anderen nationalen Arbeitsmarktpolitiken. Auch die neue konservative Regierung Schwedens hat nicht vor, hier eine Wende zu vollziehen. Die international vergleichenden Studien am WZB haben gezeigt, daß über die Entscheidung für mehr oder weniger aktive oder passive Arbeitsmarktpolitik, also für die Finanzierung des Qualifikationsauf- oder -abbaus, es nicht so sehr auf die politischen Präferenzen der jeweiligen Regierung ankommt, sondern vor allem auf die institutionellen Bedingungen. In der Bundesrepublik Deutschland (auch in Österreich) sind die institutionellen Weichen auf passive Arbeitsmarktpolitik gestellt. Der aktiven Arbeitsmarktpolitik kommt nicht viel mehr als eine residuale Funktion zu. In Schweden wie in Deutschland wird (gemessen in Prozenten des BIP), annähernd gleich viel für aktive plus passive Arbeitsmarktpolitik ausgegeben. Die Unterschiede: in Schweden geht weit mehr als zwei Drittel in die aktive Arbeitsmarktpolitik, in Deutschland fließt mehr als die Hälfte in die passive Arbeitsmarktpolitik. Die Arbeitslosenrate in Deutschland war im Durchschnitt mehr als dreimal so hoch wie in Schweden. An weiteren empirischen Untersuchungen konnte z.B. gezeigt werden, daß selbst die Arbeitsmarktpolitik in ihrer Wirkung auf ein Netzwerk von Akteuren angewiesen ist oder daß von Deregulierungsmaßnahmen, wie sie das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 vorsieht, nicht die erwarteten Wirkungen ausgegangen sind (*Büchtemann/Höland*, 1989; vgl. *Schmid/Resset/Bru-*

che, 1987). Der Arbeitsmarkt ist doch nicht wie jeder andere Markt. Er ist vor allem nur dann zu verstehen, wenn er als eine „social institution“ verstanden wird (Solow, 1991).

Institutionen und Politiken sind also nach wie vor für die Entwicklung von Arbeitsmärkten mitentscheidend – in positivem wie im negativem Sinn.

3. Institutionen und effektive Nachfrage

Es wurde schon erwähnt, daß zusätzliche Nachfrageimpulse nur dann zu mehr Produktion und Beschäftigung führen, wenn Produktionen und Beschäftigung, *institutionell gestützt*, darauf zu reagieren in der Lage sind. Die Wirksamkeit geld- und fiskalpolitischer Impulse hängt von den Beschränkungen und Unterstützungen ab, die von ihrer institutionellen Einbettung ausgehen. Dafür besonders bedeutsam sind die *industriellen* Beziehungen sowie die Regulierung der *Kapitalmärkte*. Industrielle Beziehungen, durch die verbindliche Lohnabschlüsse zustande kommen, ermöglichen relativ stärkere effektive Nachfrageimpulse. Ähnliches gilt für Kapitalmärkte, in denen die Transaktionen über die Grenze teurer sind; entgegen den Vorhersagen, die das Fleming-Mundell-Modell nahelegt, führt eine relativ expansive Politik weniger zu Aufwertungs- denn zu Abwertungserwartungen. Damit verbunden ist eine Kapitalflucht – eine veritable Restriktion für stärkere Nachfrageimpulse. Deshalb ist es wichtig – in krassem Widerspruch zum „Weizsäcker-Kriterium“ – Kapitaltransaktionen über die Grenze durch eine Erhöhung der Kosten der Transaktion – z. B. durch eine Steuer auf grenzüberschreitende Transaktionen – zu verringern. Bhaduri und ich haben an kleine Steine gedacht, die zuerst in Überschußländern in Form von einer Steuer die Kapitaltransaktionen „über die Grenze“ verteuern und damit verringern sollten. (Bhaduri/Matzner, 1990.)

Um es zusammenzufassen: institutionell gestützte effektive Angebotsbedingungen, ebenso gestützte Arbeitsmarktpolitiken und effektive Nachfragebedingungen sind jenes Ensemble, welches mehr international kompetitive Produktion und Beschäftigung ermöglicht. International vergleichende Forschung kommt zu dem Ergebnis, daß es keinen empirischen Nachweis für die nachhaltige *beschäftigungsvermehrnde Wirkung* unilateraler Deregulierung und Flexibilisierung gibt. (Vergleiche Matzner/Streeck, 1991.)

III. Kontextorientierte Wirtschaftspolitik als Aufgabe dynamischer Ordnungspolitik

Welche Folgerungen lassen sich aus den Evidenzen internationaler empirisch-vergleichender Forschung für eine ordnungspolitisch gestützte Beschäftigungspolitik ziehen?

1. Ihr Feld ist jenseits von reiner Deregulierungspolitik wie auch von konventioneller keynesianischer Nachfragepolitik anzusiedeln.
2. Ihr Ziel sollte es sein, sozioökonomische Kontexte zu schaffen, in denen die Verfolgung individueller Eigeninteressen zu gesellschaftlicher Wohlfahrt beiträgt.
3. Sie soll sich dabei die *unsichtbare Hand* (des Gesetzgebers) und die Analyse positiver Transaktionskosten zunutze machen. Eine solche dynamische Ordnungspolitik zielt auf den sozioökonomischen Kontext ab, der immer dann zu verändern ist, wenn die Diskrepanz zwischen individuellen und kollektiven Interessen sozial inakzeptabel ist.

Zur Zeit ist eine solche Theorie kontextorientierter Wirtschaftspolitik noch nicht entwickelt. Es gibt lediglich Vorarbeiten dazu (vergleiche *Unger*, 1986, *Matzner*, 1987 sowie 1990). Als Zwischenstand der Überlegungen ist es möglich, Elemente zu benennen, aus denen ein sozioökonomischer Kontext besteht. Vier davon halte ich für konstitutiv. Es sind dies:

1. Die individuellen und kollektiven Weltansichten (einschließlich dessen, was als gut oder böse zu gelten hat), die den individuellen Entscheidungen und Handlungen zugrunde liegen.
2. Die Institutionen (d. s. Märkte, Gesetze, Dekrete, Normen, Gewohnheiten, vor allem Organisationen udgl.), die individuelles Verhalten positiv/negativ beeinflussen.
3. Die Entlohnung, die individuellen Angeboten erwächst und die durch relative Preise und Einkommen signalisiert wird.
4. Die Politiken, die der zivilen Gesellschaft entspringen oder von kollektiven Akteuren ausgehen, und die Weltansicht, die Institutionen oder/und die relativen Preise beeinflussen.

Dynamische Ordnungspolitik sollte das Ziel verfolgen, den Kontext unter Wahrung der universellen Menschen- und Bürgerrechte so zu verändern, daß die Verfolgung individuellen Interesses auch dem kollektiven Interesse zuträglich ist. Dabei darf keines der Mindestelemente des Kontextes vorausgesetzt, noch darf seine Wirkungsweise als unveränderlich erachtet werden. Nicht einmal der „Markt“ darf vorausgesetzt werden, noch dessen spontanes Entstehen oder auch seine stetige segensreiche Wirkungsweise (vgl. *Coase*, 1988, S. 9). Es darf bezweifelt werden, daß bei dem Übergang von der zentralen Plan- zur Marktwirtschaft der sozioökonomische Kontext, der eine neues Vermögen produzierende Marktwirtschaft ausmacht, ausreichend berücksichtigt wurde (*Matzner/Kregel/Grabher*, 1992). Erfolg/Mißerfolg der Transformationsprogramme werden so wichtige Hinweise für eine Theorie kontextorientierter Wirtschaftspolitik und damit auch für eine dynamische Ordnungspolitik liefern.

Literatur

- Bhaduri, A./Matzner, E.* (1990): „Relaxing the International Constraints on Full Employment“. Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, No. 172, March 1990, pp. 49 - 70
- Bös, D.* (1990): „Comment to Joseph E. Stiglitz“. In: A. Hjeerte (ed.), On the Economic Role of the State, Basil Blackwell, Cambridge (Ma.), 1990
- Büchtemann, C./Höland, A.* (1989): „Befristete Arbeitsverträge nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1985“. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung i. A. des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Reihe Forschungsberichte, herausgegeben vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn, 1989
- Coase, R. H.* (1988): The firm, the market and the low, Chicago University Press, 1988
- Deregulierungskommission* (1991): Marköffnung und Wettbewerb, Band 2 (Arbeitsmarkt), Poeschal Verlag, Stuttgart, 1991
- Dornbusch, R.* (1986): „Flexible exchange rates and excess capital mobility“. Brookings Papers on Economic Activity, No. 1, pp. 209 - 25
- Ewers, H.-J.* (1989): „Gründe und Richtlinien für eine Deregulierungspolitik“, Diskussionspapier 139, herausgegeben von der Wirtschaftswissenschaftlichen Dokumentation der Technischen Universität Berlin
- Grabher, G.* (1992): „Rediscovering the Social in the Economics of Interfirm Relations“, G. Grabher (ed.), The Embedded Firm. On the Socio-Economics of Industrial Networks, Routledge, London, 1992
- Matzner, E.* (1982): Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates. Entwurf eines zeitgenössischen Musters staatlicher Intervention, Campus, Frankfurt a.M. 1982
- (1988): „Hohe und anhaltende Arbeitslosigkeit als Anlaß, über das Ziel-Mittel-Modell der Politik und einer Ergänzung dazu nachzudenken“. In: Resonanzen. Festschrift für Dieter Mertens, herausgegeben von L. Reyher, J. Köhl. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung des Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, 1988, S. 290 - 305
- (1990): „Vollbeschäftigung durch Ordnungspolitik“. Orientierungen zur Wirtschaftspolitik, herausgegeben von der Ludwig-Erhard-Stiftung, ..., S. 54 - 60
- Matzner, E./Blaas, W./Schönböck, W.* (1979): „Die Entwicklung des Staatsanteils – Eine funktionsanalytische Betrachtung“, C. C. v. Weizsäcker (Hrsg.), Staat und Wirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Band 102, Duncker & Humblot, Berlin, 1979, S. 505 - 527
- Matzner, E./Streeck, W.* (eds.) (1991): „Beyond Keynesianism. The Socio Economics of Production and Full Employment“, Edward Elgar, Aldershot, England, 1991
- Matzner, E./Kregel, J./Griebner, G.* (1992): Der Marktschock, edition sigma, Berlin 1992
- Robbins, L.* (1978): The Theory of economic policy of English classical political economists. Macmillan, London (first edition 1952)
- Schettkat, R./Wagner, M.* (Hrsg.) (1989): Technologischer Wandel und Beschäftigung. Fakten, Analyse, Trends. Walter de Gruyter, Berlin, 1989

- Schmid, G./Reissert, B./Bruche, G.* (1987): Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik. Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich, edition sigma, Berlin, 1987
- Schönbäck, W.* (1991): „Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung in Österreich“, in: Bundeskanzleramt (Hrsg.), Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich, Wien, 1991, S. 393 - 521
- Solow, R. M.* (1990): The Labor Market as a Social Institution, Basil Blackwell, Cambridge (Ma.), 1991
- Streeck, W.* (1991): „On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production“, in: E. Matzner, W. Streeck (ed.), op. cit., pp. 21 - 61
- Stiglitz, J. E.* (1987): „The Causes and Consequences of the Dependence of Quality on Price“, Journal of Economic Literature, XXV, No. 1, pp. 1 - 48
- (1990): „On the Economic Role of the State“. A. Hjeerte (ed.), On the Economic Role of the State, Basil Blackwell, Cambridge (Ma.), 1990
- Tobin, J.* (1978): „A proposal for international monetary reform“, Eastern Economic Journal, vol. 4, July/October, 1978, pp. 153 - 9
- Weizsäcker, C. C. v.* (1988): „Deregulierung und Privatisierung als Ziel und Instrument der Ordnungspolitik“, in: O. Vogel (Hrsg.), Deregulierung und Privatisierung, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln, 1988, S. 11 - 20

Von den Grenzen der Tarifautonomie und der staatlichen Regulierung des Arbeitsmarktes

Bemerkungen zu den Vorschlägen der Deregulierungskommission und der Kritik an diesen Vorschlägen

Von *Hans-Jürgen Ewers*, Münster

1. Wie kaum ein anderes Kapitel in den beiden Berichten der Deregulierungskommission sind die Vorschläge zur Deregulierung des Arbeitsmarktes Gegenstand heftiger Kritik von gewerkschaftlicher Seite¹ und dieser Seite nahestehenden wissenschaftlichen Autoren² geworden. Dabei ist zwischen juristischen, ideologischen und ökonomischen Argumenten gegen die Vorschläge der Kommission zu unterscheiden.

– *Verfassungsrechtliche Vorbehalte* gegen die Vorschläge der Deregulierungskommission wären ernst zu nehmen. Inwieweit sie greifen, müßte freilich erst ausgelotet werden. Zur Debatte steht ja nicht eine Aufhebung der Tarifautonomie. Strittig ist vielmehr, wie weit sie reicht (vgl. Donges 1992, S. 39f. und die dort genannten Quellen). Ist wirklich jede Vereinbarung zwischen den Tarifparteien von der Tarifautonomie gedeckt und damit mehr Markt am Arbeitsmarkt von vornherein ausgeschlossen? Ich möchte diese Frage den Juristen überlassen und mich de lege ferenda darauf konzentrieren zu begründen, warum eine gesetzliche Begrenzung der Tarifautonomie ökonomisch geboten erscheint.

¹ Während die Spitzenverbände der Wirtschaft bei der vom Bundeswirtschaftsministerium im Juni 1991 veranstalteten Anhörung im allgemeinen Zustimmung signalisierten und die Arbeitgeberverbände eine ambivalente Haltung zeigten, hatten die Gewerkschaften die Deregulierungskommission von Anfang an im Visier. Sie beklagten, daß keiner der ihren Mitglied sei, hielten eine Diskussion über die Tarifpolitik und die Arbeitsmarktordnung für überflüssig und forderten, so der damalige DGB-Vorsitzende Ernst Breit am 28. 4. 89 vor der Bundespressekonferenz, den Bundeskanzler auf, „den Arbeitsauftrag an die sogenannte Deregulierungskommission zurückzuziehen“. Auch der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung befand in seiner Stellungnahme vom 24. September 1991: „Eine Diskussion, die Grundlagen der bewährten Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland in Frage stellt, würde die Überwindung der [großen nationalen und internationalen] Herausforderungen [vor denen die Bundesrepublik gegenwärtig steht] erschweren. ... Im Arbeitsrecht gibt es zur Zeit dringendere Probleme als die von der Deregulierungskommission angesprochenen.“

² Müller/Seifert 1991, Hickel 1991, Kittner 1991.

- Gewöhnlich soll man sich nicht auf *ideologische Debatten* einlassen, weil sie fruchtlos sind. Da jedoch von gewerkschaftlicher Seite ein expliziter Ideologievorwurf gegenüber dem von der Deregulierungskommission zur Beurteilung der Überflüssigkeit von Regulierungen verwendeten Referenzstandard erhoben wurde, sind hier einige klarstellende Bemerkungen unerlässlich. Sie finden sich in Textziffer (2).
- Bei den *ökonomischen Argumenten* Pro und Contra Deregulierung des Arbeitsmarktes geht es um zwei Hauptstoßrichtungen, die globalen Beschäftigungswirkungen von Deregulierungsmaßnahmen und die Wirkungen auf die Beschäftigungschancen derjenigen, die durch überflüssige Regulierungen und kollektive Arbeitsvertragsregelungen ausgegrenzt werden und damit die Kosten der Besitzstandssicherung und Besitzstandsverbesserung der Arbeitsplatzinhaber tragen müssen. Ich möchte mich überwiegend auf die an zweiter Stelle erwähnten Wirkungen konzentrieren, auch wenn man beide Argumentationsrichtungen bisweilen schwer voneinander trennen kann. Was die globalen Beschäftigungswirkungen der Deregulierung anbetrifft, so lassen die unzureichenden theoretischen Grundlagen und die widersprüchlichen empirischen Analysen der Arbeitsmärkte bislang kein eindeutiges Urteil zu (und werden es vermutlich auch in näherer Zukunft nicht zulassen; vgl. Donges 1992, S. 12 ff.). Dies trifft freilich die Deregulierungsgegner stärker als die Verfechter eines Deregulierungskurses. Denn die Anwälte von Regulierungen müssen – wie gleich zu zeigen sein wird – den Nachweis führen, daß die von ihnen verfochtenen Regulierungen den erwünschten Effekt haben. Ohne einen solchen Nachweis gilt die erfahrungsgestützte Vermutung, daß der jeweilige Markt ohne die betreffende Regulierung im Zweifel zu einem besseren Ergebnis führt.

2. Genau um dieses Beweislastproblem geht es bei dem *Ideologievorwurf*, den der DGB in seiner Stellungnahme vom 15. 10. 91 explizit erhebt und auf den auch Markmann in seinem Minderheitenvotum (Deregulierungskommission 1991, Tz. 629) rekurriert. Indem die Deregulierungskommission in Tz. 37 formuliere

„Deregulierung im Sinne des Abbaus unnötiger Regulierungen trägt ihren Wert in sich, weil Freiheit ihren Wert in sich trägt. Sie braucht nicht durch Wirkungen gerechtfertigt zu werden.“

immunisiere sie sich gegenüber Gegenargumenten: „... denn wenn Deregulierung gar nicht mehr gerechtfertigt zu werden braucht, weil sie ihren Wert in sich trägt, dann ist jede Deregulierung a priori positiv“ (Stellungnahme des DGB zum Gutachten der Deregulierungskommission vom 15. Oktober 1991, S. 1).

Nun spricht aber die Deregulierungskommission in der zitierten Passage nicht von „jeder Deregulierung“, sondern vom „Abbau unnötiger Regulierungen“, und diesen erheblichen Unterschied kann nur der verkennen, der die

vorangegangenen Überlegungen der Deregulierungskommission, die in dem zitierten Satz resümiert werden, entweder nicht gelesen hat oder nicht zur Kenntnis nehmen wollte. Was unnötige Regulierungen nach Ansicht der Deregulierungskommission sind, ergibt sich aus den der zitierten Textziffer direkt vorangehenden Leitvorstellungen für eine Deregulierung. Dort heißt es (Tz. 34):

„Eine Politik der Deregulierung sollte möglichst breit ansetzen, damit sie ihren Zweck auch in dem Sinne erreicht, daß die Regulierungsdichte im ganzen verringert wird. Dazu gehört, daß im Prinzip alle Bereiche staatlicher Regulierung auf den Prüfstand kommen.

Für die Prüfung jeder einzelnen Regulierung sollten folgende Grundsätze gelten:

Erstens: Eine spezielle Regulierung ist abzuschaffen oder zu modifizieren, wenn sie nicht in allen ihren Teilen entweder durch ein übergeordnetes öffentliches Interesse außerökonomischer Art oder durch Marktversagen oder durch Wettbewerbsversagen oder dadurch begründet ist, daß sie für eine vollständige Definition der Verfügungsrechte über knappe Güter nötig ist oder daß sie regelmäßig eine Senkung der Kosten wirtschaftlicher Transaktionen bewirkt.

Zweitens: Eine spezielle Regulierung ist auch abzuschaffen oder zu modifizieren, wenn der Regulierungszweck die Kosten offensichtlich nicht rechtfertigt.

Drittens: Eine spezielle Regulierung, die den Wettbewerb beschränkt oder ausschließt, ist durch eine Regulierung, die den Wettbewerb nicht oder weniger behindert, zu ersetzen, wenn diese den Regulierungszweck ebenso gut erfüllt. Die sonstigen Kosten sind zu berücksichtigen.

Viertens: Die Erledigung wirtschafts- und sozialpolitischer Aufgaben ist zu entzerren. Der Abschaffung oder Modifizierung einer Regulierung, die durch Marktversagen oder Wettbewerbsversagen nicht ausreichend gerechtfertigt ist, stehen deshalb sozialpolitische, regionalpolitische oder sonstige ökonomische Ziele regelmäßig nicht entgegen. Die Regulierung von Märkten ist im allgemeinen nicht der richtige Ort, solche Aufgaben zu erfüllen. Für sie sind regelmäßig andere Instrumente ebenso oder besser geeignet. Namentlich in der Sozialpolitik ist die Einsicht zu beachten, daß deren Anbindung an fast allen Orten wirtschaftspolitischer Eingriffe zu unübersehbaren Verteilungswirkungen im ganzen geführt hat und daher irrational ist.“

Und in Textziffer 15 werden diese Leitvorstellungen ergänzt:

„Eine Regulierung ist nicht schon deshalb gerechtfertigt, weil es gute Gründe für sie gibt. Die Gründe können unzureichend sein, bedenkt man auch die Kosten. Eine Regulierung, die einmal voll gerechtfertigt war, muß es nicht länger sein. Die Gründe für sie mögen weggefallen oder schwächer geworden sein, die Kosten mögen sich erhöht haben. In schweren Fällen war sie noch niemals ausreichend begründet. Eine Regulierung ist in Kosten und Ertrag auch nicht allein für sich zu bewerten. Die Summe der Regulierungen hat so stark zugenommen, daß die schiere Menge des zu Beachtenden wirtschaftliche Aktivität ersticken kann, zumal in kleinen Unternehmen, in denen oftmals die Unternehmensführung nicht arbeitsteilig betrieben werden kann. In solch mittelbarer Weise haben sich die Kosten jeder Regulierung deutlich erhöht. Hier geht es um externe Kosten der Regulierung, den Stauungskosten im Straßenverkehr vergleichbar. Aus all diesen Gründen ist eine ständige Revision bestehender Regulierungen, wie jeder Staatstätigkeit, angezeigt. Der Wald der Regulierungen muß gelichtet werden.“

Das ist es freilich nicht, was die Gewerkschaften wünschen. Für den DGB – so wird in seiner Stellungnahme betont – sei Wettbewerb Instrument und kein a-priori-Wert an sich. „Vom zu erreichenden Zielbündel her ist darüber zu entscheiden, welches Instrument geeignet ist, dieses Zielbündel optimal zu verwirklichen“ (Stellungnahme des DGB zum Gutachten der Deregulierungskommission vom 15. Oktober 1991, Seite 1). Damit stellt der DGB freilich die Grundsatzentscheidung für die marktwirtschaftliche Ordnung in Frage. Denn Kern dieser Grundsatzentscheidung ist die erfahrungsgestützte Vermutung zugunsten des nur durch allgemeine Spielregeln beschränkten Wettbewerbs. Diese Vermutung kann freilich durch den Nachweis von Markt- oder Wettbewerbsversagen zugunsten der Regulierung spezieller Märkte erschüttert werden. Aber auf die Notwendigkeit dieses Nachweises möchten sich die Verfechter der heutigen Arbeitsmarktordnung erst gar nicht einlassen. Der in diesem Zusammenhang oft benutzte Hinweis, auf Arbeitsmärkten würden eben keine Bananen gehandelt, zeigt worum es geht: Selbst wenn der Arbeitsmarkt funktionsfähig wäre (also Markt- und Wettbewerbsversagen nicht nachgewiesen werden könnte), möchte man den Arbeitsmarkt immer dann regulieren, wenn seine Ergebnisse nicht mit den sozialpolitischen Vorstellungen der Gewerkschaften übereinstimmen. Auf einem funktionierenden Arbeitsmarkt müssen z. B. anpassungsunfähige oder anpassungsunwillige Anbieter obsolet gewordener Qualifikationen Lohneinbußen in Kauf nehmen, und das ist auch grundsätzlich in Ordnung so, selbst wenn es sozialpolitische Probleme bereitet. Denn ohne die Drohung von Lohneinbußen hätten Arbeitnehmer geringen Anreiz, ihre Qualifikation zu verändern. Soziale Härten müssen mit Lohneinbußen infolge obsolet gewordener Qualifikation nicht notwendig verbunden sein, jedenfalls solange es eine politische Mehrheit gibt, die solche Einkommensverluste aus Steuermitteln ausgleichen möchte.

Insofern ist der Ideologievorwurf seitens der Gewerkschaften nichts anderes als der Versuch, sich aus dem von der Deregulierungskommission benutzten, gehärteten Referenzstandard für die Notwendigkeit von Regulierungen herauszureden und es mit „Haltet den Dieb“ zu versuchen. Dazu gehört das Vernebeln der Szene mit Verweisen auf die Lage der Industriearbeiter im 19. Jahrhundert und den unauflöslichen Klassenkonflikt zwischen Arbeitern und Kapitalisten, „bei dem die Arbeiter, weil vermeintlich besitzlos und daher die schwächere Klasse, immer den kürzeren ziehen würden, wenn sie nicht gegenüber ihren stärkeren Gegenspielern geschützt werden, etwa durch eine Arbeitsmarktordnung wie die deutsche“ (Donges 1992, S. 38f.). An einer solchen Argumentation ist die Realität des heutigen Schutzes vor gesundheitlichen Gefahren am Arbeitsplatz, des Schutzes vor willkürlicher Kündigung, des Mutterschutzes, des Verbotes der Kinderarbeit, der Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung und Rentenversicherung ebenso spurlos vorbeigegangen wie die Tatsache, daß viele Arbeitnehmer inzwischen über nicht unbeachtliche Vermögenswerte verfügen. In die gleiche Richtung geht auch das

Festhalten der Gewerkschaften am Maßstab des „Normalarbeitsverhältnisses“, das den stetig wachsenden Anteil von Haushalten mit mehreren Verdienern schlichtweg ignoriert. Wie Markmann seine Behauptung, „Unternehmen als Institutionen [seien] in aller Regel in der Lage, unabhängig von ihren Arbeitnehmern zu existieren“ (Deregulierungskommission 1991, Tz. 631) z. B. einem der vielen Anbieter unternehmensorientierter Dienstleistungen klarmachen will, ist mir schleierhaft. Oder hält er Dienstleistungen für die Ausnahme von dieser Regel? Zynisch wird diese Position freilich durch den Hinweis auf die Problemgruppen des Arbeitsmarktes, die unter ihrer schwachen Position besonders zu leiden hätten und deshalb des besonderen Schutzes vor Benachteiligung bedürften (vgl. ebenda). Denn die Schwäche der Problemgruppen am Arbeitsplatz wird zum Teil gerade durch den überzogenen Kündigungsschutz und das – in diesem Punkt – verantwortungslose Handeln der Tarifparteien im Rahmen der Tarifaufonomie erzeugt, deren Legitimation hier mit der besonderen Schutzwürdigkeit dieser Gruppen begründet werden soll.

So ist es denn auch konsequent, wenn die Gewerkschaften und die ihnen Nahestehenden am liebsten die Beweislast im Regulierungsgeschäft anders geregelt wüßten, als es die Deregulierungskommission im Einklang mit der wirtschaftspolitischen Grundentscheidung für eine marktwirtschaftliche Ordnung verlangt. Entsprechend schreibt Markmann in seinem Minderheiten-votum (Tz. 629): „Im übrigen sollte von der Vermutung ausgegangen werden, daß die bisherigen Regulierungen wohlbegründet waren.“ Und um die Abwehrlinie komplett zu machen, heißt es später (Tz. 633): „Auch für die Gewerkschaften sind die derzeit für den Arbeitsmarkt geltenden Regelungen kein Tabu. Es ist in der Tat angebracht, diese Regelungen angesichts der sich wandelnden sozialen und ökonomischen Realitäten ständig, aber ohne Hektik zu überprüfen. Dies wäre zu erwägen nach der Wiederherstellung des Gleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt.“ Das kann freilich lange dauern, insbesondere dann, wenn ein Teil des Ungleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt eben jenen Regulierungen zu verdanken ist. Denn abgesehen von den mit der deutsch-deutschen Vereinigung verbundenen Problemen wird auch der im vor uns liegenden Jahrzehnt zu erwartende rapide technische Wandel für ein höheres Maß an struktureller Arbeitslosigkeit sorgen, als wir es aus den fünfziger und sechziger Jahren kannten, deren wirtschaftlicher Hintergrund für den größten Teil der heutigen Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt maßgeblich war. Neuere Studien zeigen einen erheblichen time-lag zwischen den kurzfristig negativen und den langfristig positiven Beschäftigungswirkungen des technischen Fortschritts (vgl. zusammenfassend *Horn* 1991). In einer Phase der schnellen Diffusion neuer Basistechnologien (wie etwa der CA_x-Technologien) muß deshalb auf lange Zeit mit einem höheren Sockel an struktureller Arbeitslosigkeit gerechnet werden. Und selbst wenn irgendwann einmal Vollbeschäftigung erreicht sein sollte, wird dann denen, die der gewerkschaftlichen Empfehlung zum Abwarten bei der Deregulierung Folge leisteten, ver-

mutlich entgegengehalten werden, die Vollbeschäftigung zeige ja, daß kein Handlungsbedarf bestehe.

3. Prüft man ohne die Scheuklappen eines klassenkämpferischen Vorurteils die Legitimation der vorhandenen Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt unter dem Referenzstandard des Markt- und Wettbewerbsversagens, wie es die Deregulierungskommission zu tun versucht hat, so zeigt sich, daß Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt durchaus begründbar sind. Allerdings decken diese Begründungen längst nicht alles, was heute zwischen den Tarifparteien und vor deutschen Arbeitsgerichten gängige Praxis ist.

Zur Begründung des Regulierungsbedarfs auf dem Arbeitsmarkt (und zur Ausgrenzung unbegründeter Regulierungen) hat die Deregulierungskommission vor allem auf *drei Besonderheiten des Arbeitsmarktes* abgestellt, die – jede für sich allein, aber auch im Zusammenspiel – dazu führen können, daß ein unregulierter Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt ineffiziente Ergebnisse zeitigt, nämlich Transaktionskosten beim Abschluß von Arbeitsverträgen, Opportunismusgefahren bei der Durchsetzung von Arbeitsverträgen und die suboptimale Verteilung von Entlassungsrisiken zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

4. Die Kosten des Anbahnens, des Abschlusses, der Überwachung, der Durchsetzung und gegebenenfalls der Änderung von Verträgen (*Transaktionskosten*) sind bei Arbeitsverträgen in der Regel besonders hoch. Angesichts der Unvollständigkeit und Ungleichheit der Informationen auf seiten der Arbeitnehmer ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß viele Arbeitnehmer für sie nachteilige Vereinbarungen treffen und der soziale Friede bedroht sein kann. Obwohl sich auch bei Individualarbeitsverträgen am Markt eine gewisse transaktionskostensenkende Standardisierung herausbilden würde, gibt es starken Anlaß zu der Vermutung, daß der Tarifvertrag im allgemeinen die bessere Antwort auf das Transaktionskostenproblem ist, insbesondere, wenn man seine Wirkung auf den sozialen Frieden in Rechnung stellt.

Der Wunsch rational handelnder Individuen nach Transaktionskostensenkung, der dem Modell der Tarifautonomie zugrundeliegt, kann freilich nicht die daran geknüpften sehr weitgehenden Pflichten wie Unabdingbarkeit und Allgemeinverbindlichkeit begründen. Vielmehr gibt es Situationen, in denen es im beiderseitigen Interesse von Arbeitgebern und Arbeitnehmern liegt, Betriebsvereinbarungen oder individuelle Arbeitsverträge der Transaktionskostensenkung durch den kollektiven Arbeitsvertrag vorzuziehen, etwa wenn es um den gemeinsamen Versuch der Rettung von sonst verlorenen Arbeitsplätzen oder um den Versuch eines Langzeitarbeitslosen geht, die gegen ihn gerichtete statistische Diskriminierung der normalen Einstellungsentscheidung u. a. auch mit einer individuellen Lohnvereinbarung zu beantworten, um auf diese Weise eine zusätzliche Chance zur Rückkehr in den Arbeitsprozeß

zu erhalten. Das Argument der Transaktionskostensenkung deckt auch nicht den Versuch, im Wege von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen dritten, dem Tarifikartell (und seinem besonderen Schutz in Form der Friedenspflicht) ferngebliebenen Unternehmen Lohnvereinbarungen aufzwingen zu wollen.

5. Es gibt *Opportunismusgefahren*, die daraus resultieren, daß Arbeitsverträge typischerweise unvollständige („relationale“) Verträge sind. Bei auf Dauer angelegten Verträgen – und um solche handelt es sich typischerweise bei Arbeitsverträgen – wäre es unverhältnismäßig kostspielig, wollte man alle Eventualitäten im Vorhinein regeln. Unvollständige Verträge aber tragen den Keim opportunistischen Verhaltens in sich, wenn nach einer gewissen Zeit eine der Vertragsparteien (etwa weil sie im Hinblick auf diesen Vertrag spezifisch investiert hat oder im Laufe der Zeit an Ausweichmöglichkeiten verlor) ein stärkeres Interesse an der Fortsetzung des Vertrages hat als die andere. Opportunismus kann von beiden Seiten, Arbeitgebern wie Arbeitnehmern (bei letzteren etwa in Form von Drückebergerei und „Krankfeiern“), ausgeübt werden. Und in den meisten Fällen von Opportunismusgefahren bei Arbeitsverträgen könnten die beiden Parteien auch im Wege von individuellen Arbeitsverträgen Abhilfe schaffen. Entlohnung nach der Seniorität in Verbindung mit dem Recht des Arbeitgebers auf Kündigung bei Minderleistung ist ein Beispiel für vertragliche Anreize gegen Müßiggang am Arbeitsplatz. Abfindungsregelungen, wie sie von leitenden Angestellten für den Fall der Kündigung vereinbart werden, sind ein Beispiel für den Schutz hochspezialisierter Arbeitskräfte, denen ein opportunistischer Arbeitgeber möglicherweise die Früchte jahrelanger Aufbauarbeit entziehen möchte.

Aber es bleibt eine im Zweifel erhebliche Schlagseitigkeit bei den Opportunismusgefahren zu Lasten der Arbeitnehmer dort, wo die Qualifikation von Arbeitnehmern verhältnismäßig leicht austauschbar ist und die Kosten des Arbeitsplatzwechsels für die betroffenen Arbeitnehmer hoch sind, weil sich ihre Familie an das soziale Umfeld gewöhnt hat, der Ehepartner beruflich an den Standort gebunden oder der Arbeitnehmer zu alt ist, um sich mit einiger Aussicht auf Erfolg an anderer Stelle um einen Arbeitsplatz zu bewerben. Insofern bedarf es hier der Hilfe des Kündigungsschutzes und des Tarifvertrages als Schutz gegen den nicht auszuschließenden Opportunismus des Arbeitgebers.

Diese Begründung deckt freilich nicht die exzessive Interpretation, die das Gebot der „sozialen Auswahl“ bei betriebsbedingten Kündigungen vor deutschen Arbeitsgerichten gefunden hat. Bei der Vielfältigkeit der nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zu berücksichtigenden Sozialdaten hat das Gebot der Sozialauswahl praktisch zur Folge, daß das Ergebnis der richterlichen Überprüfung einer Kündigung für die Arbeitgeber in vielen Fällen nicht mehr vorhersehbar ist. Um sich der Unsicherheiten bei betriebsbedingten Kündigungen (und den oft erheblichen Folgen rechtsunwirksamer

Kündigungen) zu entledigen, ziehen es die Unternehmen vor, sich mit den betreffenden Arbeitnehmern von vornherein im Wege einer Abfindung zu vergleichen. Auf diese Weise ist der Kündigungsschutz zu einem Abfindungshandel pervertiert.

Nicht gedeckt durch diese Begründung ist auch die Beschränkung der Freiheitsrechte derjenigen, denen – wie den arbeitslosen Schwerbehinderten – über den Zwang zur Inanspruchnahme eines besonderen Kündigungsschutzes möglicherweise die Chance verbaut wird, durch Verzicht auf diesen besonderen Kündigungsschutz in den Besitz des ersehnten Arbeitsplatzes zu kommen, obwohl man gerade dieser Problemgruppe jede Möglichkeit einräumen sollte, ihr Recht auf Teilnahme am Arbeitsleben durchzusetzen.

Nicht gedeckt ist schließlich die sehr restriktive Handhabung befristeter Arbeitsverträge, die gerade auch im Hinblick auf die Wiederbeschäftigung von Problemgruppen der Arbeitsmärkte kontraproduktiv ist.

6. Bei der *suboptimalen Verteilung von Entlassungsrisiken* geht es um den Sachverhalt, daß zwar das Risiko des Einkommensverlustes bei Verlust des Arbeitsplatzes (mit einer kräftigen Selbstbeteiligung des Arbeitnehmers) bei der Arbeitslosenversicherung gepoolt ist, nicht jedoch das mit Entlassungen für die Arbeitnehmer immer auch verbundene Mobilitätskostenrisiko. Letzteres betrifft die Kosten der Wiedereingliederung des Arbeitnehmers in den Arbeitsprozeß und umfaßt z.B. die Bewerbungskosten, eventuelle Umzugs- und Umschulungskosten, aber auch solche immateriellen Kosten wie den Verlust des vertrauten Umgangs mit Vorgesetzten und Kollegen, den Verlust eines Teils des sozialen Netzes der Familie oder die psychischen Belastungen durch die ungewisse Dauer der Arbeitslosigkeit. Daß ein Teil dieser Kosten (ebenso wie ein Teil des Einkommensverlustes durch die Entlassung) beim Arbeitnehmer verbleibt, geht grundsätzlich in Ordnung. Denn nur so besteht ein Anreiz, den durch die Entlassung eintretenden Schaden durch baldige Wiedereingliederung in den Arbeitsprozeß so klein wie möglich zu halten. Daß die Wiedereingliederungskosten jedoch voll beim Arbeitnehmer verbleiben und keine wie auch immer geartete Risikopoolung stattfindet, erschiene unangemessen.

In einer Welt freier Arbeitsverträge müßte der Arbeitnehmer keineswegs auf den vollen Mobilitätskosten sitzenbleiben. Er könnte entweder vom Arbeitgeber einen Risikozuschlag im Lohn verlangen und das Mobilitätskostenrisiko dann selber tragen. Der tatsächlich drohenden Entlassung könnte er in diesem Fall durch einen ad hoc vereinbarten Lohnabschlag entgegenwirken, sofern ihn dies weniger kostet als die Hinnahme der Entlassung. Eine andere Möglichkeit bestünde in der Vereinbarung einer Abfindung für den Fall der Entlassung, verbunden mit einem Lohnabschlag. Auf diese Weise wäre das Mobilitätskostenrisiko beim Arbeitgeber gepoolt.

In der Praxis scheitern beide Möglichkeiten am Tariflohn und dem damit verbundenen Günstigkeitsprinzip, nach dem dem Tarifvertrag nur etwas (für den Arbeitnehmer Günstiges) hinzugefügt, nichts aber davon weggenommen werden darf. Beide Varianten einer individualvertraglichen Poolung des Mobilitätskostenrisikos sehen nämlich Minderlohnzahlungen vor. Sonst wären sie für die Arbeitgeber uninteressant.

Jenseits der individualvertraglichen Lösung wäre auch die Poolung des Mobilitätskostenrisikos in Tarifverträgen als Lösungsmöglichkeit denkbar. Daß Tarifverträge tatsächlich nicht der Ort für kollektive Regelungen dieses Problems geworden sind, erscheint angesichts der beträchtlichen zwischenbetrieblichen Unterschiede bei diesem Risiko nicht verwunderlich. So überrascht es nicht, daß es zur Sozialplanpflicht des Betriebsverfassungsgesetzes kam. Der Gesetzgeber überließ freilich die Auslegung dessen, was die Sozialplanpflicht konkret umfaßt, den Arbeitsgerichten. Die aber sind in ihrer Auslegung weit über das hinaus gegangen, was die versicherungs- und vertragstheoretische Legitimation des Sozialplans hergibt und unter Allokationsgesichtspunkten erwünscht ist.

Allokationstheoretisch gesehen führt nämlich die Nicht-Berücksichtigung der Mobilitätskosten der Arbeitnehmer bei Entlassungsentscheidungen dazu, daß systematisch zu viele und möglicherweise die falschen Arbeitnehmer entlassen werden. Denn die Mobilitätskosten fallen ja nicht zwangsläufig an. Sie entstehen vielmehr erst durch die Entlassungsentscheidung des Unternehmens, können also z.B. durch (in der Regel kostenträchtige) Umsetzungsmaßnahmen innerhalb des Unternehmens eingespart werden. Niveau und Struktur der Entlassungsmaßnahmen im Falle einer Betriebsänderung sind dann wohlfahrtsmaximierend, wenn die Ersparnisse an (externen) Wiedereingliederungskosten durch Vermeidung einer weiteren Entlassung gerade gleich den (innerbetrieblich anfallenden) zusätzlichen Kosten zur Vermeidung dieser Entlassung sind (vgl. *Schellhaaß* 1989, Seite 183). Was wohlfahrtsmaximierend wirkt, ist in diesem Falle auch sozialverträglich. Denn unter dieser Entscheidungsregel wirken die hohen Wiedereingliederungskosten der zu arbeitsmarktpolitischen Problemgruppen gehörenden Arbeitnehmer wie ein natürlicher Entlassungsschutz.

Durch beide Begründungen nicht gedeckt ist freilich die bei Sozialplänen seit langem übliche Abfindung für den Verlust sozialer Besitzstände durch die Entlassung. Dies ist nicht nur unplausibel, weil die Einkommensverluste der entlassenen Arbeitnehmer bereits durch die Arbeitslosenversicherung in einem vernünftigen Umfang gedeckt sind. Es verringert vor allem den zukünftig zu verteilenden Kuchen des Sozialprodukts, weil sich die von solchermaßen überzogenen Sozialplanansprüchen betroffenen Unternehmen im Wege der Mengenlösung (Verknappung des Angebots an Arbeitsplätzen) das holen

werden, was ihnen über den Preis (hier: die Lohnnebenkosten) verweigert wurde.

Nicht gedeckt durch das Argument der suboptimalen Verteilung von Entlassungsrisiken ist schließlich die nach § 613a BGB auch im Insolvenzfall bestehende Pflicht des Erwerbers, in alle Arbeitsverträge des Veräußerers einzutreten. Diesem Sanierungshemmnis soll durch den vom Bundesjustizministerium vorgelegten Diskussionsentwurf zur Reform des Insolvenzrechts abgeholfen werden. Vorgesehen ist eine Lösung, nach der der Erwerber eines Betriebs bereits vor der Betriebsübernahme diejenigen Arbeitnehmer auswählt, die er weiterbeschäftigen will. Es ist dann Sache des Konkursverwalters, den übrigen Arbeitnehmern zu kündigen und für sie einen Sozialplan zu vereinbaren. Dabei erleichtert der Entwurf einerseits dem Insolvenzverwalter die Kündigung durch Einschränkung des Kündigungsschutzes nach § 1 KSchG. Andererseits gewährt er den insolvenzbedingten Sozialplanforderungen in gewissem Umfang das Vorrecht vor Masseforderungen.

7. Wenig Gegenliebe fand bei der Deregulierungskommission das bei der Begründung von Regulierungen des Arbeitsmarktes von interessierter Seite gern verwendete *Argument vom Unterbietungswettbewerb*. Es stützt sich auf die Behauptung, daß auf den Arbeitsmärkten das Angebot anomal auf den Preis, hier den Lohn reagiere. Da der Arbeitnehmer auf ein bestimmtes Einkommen angewiesen sei, müsse er bei niedrigem Lohn mehr anbieten als bei höherem. Da dies alle täten, entstünde bei freiem Spiel der Marktkräfte eine Spirale von Lohnsenkung und Steigerung des Arbeitsangebots. „Schmutzkonzurrenz“, „Lohndrückerei“, eine stetige Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und ein Verfall der Löhne unter das Existenzminimum seien die Folge.

All' dies mag einmal Realität gewesen sein. Und es ist gut, dies zu wissen, um den sozialen Fortschritt zu würdigen. Aber es ist eben nicht mehr Realität (siehe Tz. 2 dieses Beitrags).

8. Die Begründung für die gesetzliche Beschränkung der *gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung* hatte nie mit den oben dargestellten Besonderheiten des Arbeitsmarktes, sondern vor allem mit der zum Teil spektakulären Kriminalität in diesem Bereich zu tun. Inzwischen hat die Bundesregierung Maßnahmen ergriffen, um die illegale Leiharbeit zu bekämpfen, und in diesem Zusammenhang den Sozialversicherungsausweis für die in der Bauwirtschaft Beschäftigten eingeführt. Insofern können die Beschränkungen der Leiharbeit zukünftig gelockert werden.

Befürchtungen der Gewerkschaften, daß die gewerbliche Arbeitnehmerüberlassung Entleiherunternehmen veranlaßt, normale Arbeitsplätze abzubauen, sind nicht vollständig von der Hand zu weisen. In dem Umfang jedoch, wie durch eine flexiblere Handhabung von Arbeitsverträgen und einen von Unsicherheiten entschärften Kündigungsschutz die Fixkosten der Begründung

von Normalarbeitsverhältnissen sinken, wird überzogenes Entleihen unattraktiv. Der Entleiher muß nämlich einen Preis zahlen, der über dem beim Verleihunternehmen anfallenden Stundenlohn zuzüglich Lohnnebenkosten liegt.

9. Die Begründung für das *Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit* stand schon immer auf schwachen Füßen. Sie hat mit Markt- oder Wettbewerbsversagen nicht das geringste zu tun.

- Daß nur bei Zentralisierung der Arbeitsvermittlung die Informationen über das Marktgeschehen bereitgestellt werden können, die für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, aber auch für die Arbeitsmarktpolitik erforderlich seien, ist offenkundig unplausibel. Eine Informationspflicht für alle Arbeitsvermittler bewirkte dasselbe.
- Handelte es sich bei der Arbeitsvermittlung um ein natürliches Monopol, so bedürfte es keines Schutzes. Soweit die gemeinsame Vermittlung qualifizierter Arbeitnehmer und arbeitsmarktpolitischer Problemfälle Verbundvorteile aufweist, werden auch private Arbeitsvermittler „Pakete schnüren“, was als besonderer Vorteil einer zentralisierten Arbeitsvermittlung angesehen wird. Gibt es solche Verbundvorteile nicht, so werden private Arbeitsvermittler sich vermutlich stärker um die attraktiveren, schnell vermittelbaren qualifizierten Arbeitskräfte kümmern (es sei denn, man sorgt für entsprechende Anreize, sich auch um die schwer vermittelbaren Arbeitskräfte zu bemühen). Selbst in dem schlechtesten Fall, in dem die schwer Vermittelbaren (wie heute schon) bei den Arbeitsämtern bleiben, muß freilich berücksichtigt werden, daß ihre Vermittlungsaussichten in dem Maße steigen, wie die Arbeitsämter ihre ganzen Ressourcen auf diese Problemgruppen verwenden können. Zusätzlich stünden ihnen vermutlich auch private gemeinnützige Institutionen (Kirchen, Wohlfahrtsverbände), die ja bei Aufhebung des Vermittlungsmonopols tätig werden könnten, als Alternativen zur Verfügung.
- Mit der Zulassung privater Vermittler lockert sich die Kontrolle der Arbeitswilligkeit der Leistungsempfänger der Arbeitslosenversicherung, die derzeit durch den Verbund von Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung erleichtert wird. Diese Kontrolle ist freilich schon heute nicht mehr effizient, ganz abgesehen davon, daß die Bundesanstalt für Arbeit durch die Zulassung privater Arbeitsvermittlung ja nicht vom Vermittlungsmarkt verdrängt werden würde und insofern nicht gehindert wäre, den Beziehern von Leistungen der Arbeitslosenversicherung Angebote zu unterbreiten.
- Befürchtungen einer Ausbeutung der Notlage von Arbeitnehmern durch private Arbeitsvermittler finden ihre Grenze im Gratisangebot der Bundesanstalt für Arbeit. Das ebenfalls befürchtete Abwerben aus ungekündigter Stellung kann durch ein berufsrechtliches Verbot und eine geeignete Aufsicht über die Vermittler in Grenzen gehalten werden. Möglicherweise

genügt schon eine entsprechende Anwendung von § 1 des Gesetzes gegen unlauteren Wettbewerb, um den Mißstand in Grenzen zu halten.

Es geht bei der Zulassung privater Arbeitsvermittlung auch, aber nicht in erster Linie um die Beseitigung einer unangemessenen Beschränkung der Gewerbefreiheit. Entscheidend ist freilich das Recht der Arbeitslosen, sich von jedem, auch gegen Entgelt, helfen zu lassen, um sich aus ihrer mißlichen Lage zu befreien.

Literatur

Deregulierungskommission: Marktöffnung und Wettbewerb (Berichte 1990 und 1991), Stuttgart 1991

Donges, Juergen B.: Deregulierung am Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Vortrag gehalten an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg auf Einladung des Walter-Eucken-Instituts am 6. 2. 1992

Hickel, Rudolf: Befreite Arbeitsmärkte – Zum Endbericht der Deregulierungskommission, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Bd. 36, 1991, S. 708 - 716

Horn, Gustav Adolf: Die Produktivitäts- und Beschäftigungswirkungen einer durch Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen herbeigeführten Kapitalintensivierung der Produktion – eine sektorale und gesamtwirtschaftliche Untersuchung, Diss., TU Berlin 1991

Keller, Berndt: Noch mehr De-Regulierung – oder stärkere Re-Regulierung?, in: WSI Mitteilungen, 43. Jg., 1990, S. 366 - 376

Kittner, Michael: Zum Schutz der Schwachen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. 4. 1991, S. 13

Müller, Gernot/*Seifert*, Hartmut: Deregulierung aus Prinzip? Eine Diskussion der Vorschläge der Deregulierungskommission zum Arbeitsmarkt, in: WSI Mitteilungen, 44. Jg., 1991, S. 489 - 499

Schellhaaß, Horst-Manfred: Sozialpläne aus ökonomischer Sicht, in: Zeitschrift für Arbeitsrecht, 20. Jg., 1989, S. 167 - 207

Deregulierung schafft keine Arbeitsplätze

Von *Heinz Markmann*, Heidelberg

1. Es ist immer schwer, mit Kontrahenten diskutieren zu müssen, deren Auffassungen den Charakter von Glaubenssätzen tragen. So auch in der Deregulierungskommission, als es um die Formulierung des Kapitels 8 in dem Bericht an die Bundesregierung ging.¹ Die Mehrheit beharrte auf ihrem Credo, daß „Deregulierung ihren Wert in sich (trägt), weil mehr Freiheit ihren Wert in sich trägt“ (Ziffer 37). Lapidar stellt die Mehrheit fest: „Zu den Wirkungen einer Politik wohlbegründeter Deregulierung gehört immer eine positive Beschäftigungswirkung. Diese ist so sicher wie die positive Wirkung auf den wirtschaftlichen Wohlstand. ... Weniger Regulierung, bessere Regulierung erhöht zunächst nur den potentiellen Wohlstand. Darin aber liegen die Anreize, ihn auch zu schaffen.“ (Ziffer 40).

2. Mögen auch diese Maximen für eine Reihe von Märkten durchaus angemessen sein, so taugen sie für den Arbeitsmarkt mit Sicherheit nicht: dort wird eben nicht mit Bananen gehandelt, sondern es geht um Menschen, die sich als Arbeitnehmer gegenüber ihren Arbeitgebern in einer strukturell schwächeren Position befinden. Um diese Schwäche einigermaßen zu kompensieren, hat der Gesetzgeber, haben die Tarifvertragsparteien und haben die Gerichte ein dichtes Netz von Schutzbestimmungen über den Arbeitsmarkt gespannt.

3. Der Schutz der Arbeitnehmer vor unternehmerischer Willkür und vor dem existenzbedrohenden Risiko der Arbeitslosigkeit hat das soziale System der Bundesrepublik und damit auch deren politische Ordnung stabilisiert. Eigentlich dürfte niemandem daran gelegen sein, Hand an dieses System zu legen.

4. Der Verfassungsgeber und die Gerichte bis hinauf zum Bundesverfassungsgericht haben mit guten Gründen die Tarifautonomie der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften unter den Schutz der Grundrechte gestellt. Mit dieser Autonomie ist unser Gemeinwesen gut gefahren. Es gibt keine plausiblen Gründe, diese Säule unserer Demokratie zu schwächen.

5. Obgleich die Kommissionsmehrheit in der Ziffer 39 richtigerweise feststellt, daß „die positiven Wirkungen einer Deregulierung ... quantitativ zunächst kaum oder nur schwer abzuschätzen“ seien, macht sie speziell im

¹ Deregulierungskommission: Marköffnung und Wettbewerb, Zweiter Bericht, Stuttgart 1991.

Kapitel 8 weitreichende Vorschläge, die an die Substanz der Arbeitsbeziehungen gehen, ohne daß sich ihre beschäftigungsfördernden Wirkungen belegen ließen.

6. Die Vorschläge der Kommissionsmehrheit reihen sich ein in die umfassenden angebotsorientierten wirtschaftspolitischen Strategien, die die Bundesregierung, flankiert von der Bundesbank, in den 80er Jahren bereits in der Finanz- und Verteilungspolitik verfolgte. Bei der Beschreibung der Gründe für Markt- und Wettbewerbsversagen bleibt die Tatsache ausgeblendet, daß unregulierte Märkte auf soziale Belange keine Rücksicht nehmen. In Ziffer 34 entwickelt die Kommissionsmehrheit ihre Leitvorstellungen für die Deregulierung. Für unser Thema ist der vierte Grundsatz wichtig: „Die Erledigung wirtschafts- und sozialpolitischer Aufgaben ist zu entzerren. ... Namentlich in der Sozialpolitik ist die Einsicht zu beachten, daß deren Anbindung an fast allen Orten wirtschaftspolitischer Eingriffe zu unübersehbaren Verteilungswirkungen im ganzen geführt hat und daher irrational ist.“ Mit dieser Maxime verstößt die Mehrheit eindeutig gegen das Grundprinzip der Sozialen Marktwirtschaft, nämlich die Korrektur der „sozialen Blindheit“ der Marktkräfte durch staatliche Intervention und/oder durch kollektivvertragliche Regelungen.

7. Die von Christentum und Sozialismus geprägte Anthropologie unseres Kulturkreises begründet eine Sozial- und Wirtschaftsethik, in welcher „die Arbeit“ den Vorrang vor „dem Kapital“ genießt. Demgegenüber kennt die Mehrheit nur das Walten der Marktkräfte als regulierendes Prinzip. Auch Solidarität und Subsidiarität als Grundsätze sozialen und politischen Handelns spielen bei ihren Überlegungen keine Rolle.

Die Kommissionsmehrheit sieht die Beschäftigungsprobleme zu sehr aus der Sicht des einzelnen Unternehmens oder Arbeitnehmers und zu wenig aus der Sicht des Gemeinwesens als dem Rahmen für befriedigende soziale Verhältnisse (vgl. hierzu die Feststellungen in Ziffer 566).

8. Die Sorge um die (Langzeit-)Arbeitslosen rechtfertigt nicht die weitreichenden Vorschläge der Mehrheit zur Beschränkung der Tarifautonomie, des Kündigungsschutzes und der Sozialplanpflichtigkeit. Gefahren und Aufwand stehen in keinem Verhältnis zum Ertrag an zusätzlicher Beschäftigung, der ohnehin nicht zu quantifizieren ist.

9. Individualisierung und Flexibilisierung der Arbeitsbedingungen liegen ohne Zweifel im Zuge der Zeit und im Interesse vieler Arbeitnehmer. Ihre Realisierung darf allerdings nicht zur weiteren Aushöhlung des arbeits-, sozial- und tarifrechtlich gesicherten Normalarbeitsverhältnisses führen. Erst auf einer stabilen rechtlichen Basis kann sich die Wahlfreiheit der Arbeitnehmer entfalten.

10. Neuere Untersuchungen haben ergeben, daß die Beschäftigungsentwicklung in Ländern mit vergleichsweise hoch zentralisierten Tarifvertrags-

systemen am günstigsten ist. Dies hätte die Kommissionsmehrheit an den Anfang ihrer Überlegungen zur deutschen Tarifpolitik stellen müssen.

Wer sich die Mühe macht, die Tariflohnstruktur genau und ohne Vorbehalte zu analysieren, der wird nicht von unzureichender Differenzierung reden können. Natürlich ist es zu Nivellierungen gekommen, aber es ging dabei vor allem um Korrekturen von absolut unvertretbaren Lohndifferenzierungen. Es kommt nicht von ungefähr, daß sich beide Tarifvertragsparteien auf die jeweilige Lohnstruktur verständigt haben. Dies hat weit mehr mit Einsicht in die Folgen von betrieblichen und gesellschaftlichen Spannungen zu tun als mit „marktwidriger Egalisierung“ durch hoch kartellierte Verbände, wie die Mehrheit von oben herab feststellt.

11. Angesichts der technisch bedingten Änderungen der Arbeitsanforderungen wächst die geregelte Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Betriebe und nicht der Bedarf an mehr Flexibilität auf den externen Arbeitsmärkten.

12. In den Ländern, die ihre Arbeitsmärkte vergleichsweise stark dereguliert haben, hat sich die Arbeitslosigkeit auf Dauer nicht vermindert, im Gegenteil: Großbritannien und die Vereinigten Staaten lassen sich außerdem wohl kaum als nachahmenswerte Modelle betrachten, es sei denn, man hänge den Ansichten der Mehrheit der Deregulierungskommission an.

Im einzelnen zielt meine Kritik auf folgende Punkte (vgl. Ziffern 629 ff.):

13. Obwohl die Mehrheit der Kommission sich bemüht, die Besonderheiten des Arbeitsmarktes, die ihn etwa von den Gütermärkten unterscheiden, anzuerkennen, versucht sie doch ihre Deregulierungsphilosophie, wie im ersten Kapitel niedergelegt (Ziffern 15 ff., 34 ff., 40), auch in diesem Kapitel durchzuhalten (Ziffer 628). Diese Grundhaltung ist gekennzeichnet durch die letztlich unbegründeten Behauptungen, daß Deregulierung ein Wert an sich sei, da sie Freiheitsräume eröffne und deshalb immer zu einer Steigerung der Beschäftigung führe; diese wiederum sei aber quantitativ zumeist kaum oder nur schwer abzuschätzen.

Die erste Behauptung vernachlässigt offensichtlich die Tatsache, daß Deregulierungen in aller Regel nicht gleichgewichtig auf die beiden Marktseiten einwirken und daß der Zugewinn an Freiheitsspielräumen etwa der Nachfrageseite wenn nicht formal, so doch materiell durchaus eine Einbuße an Freiheit für die Angebotsseite bedeuten kann. Die ungleiche Verteilung der Macht auf dem Arbeitsmarkt hat ja, beginnend im 19. Jahrhundert bis in unsere Zeit, zur Sozialgesetzgebung, zur kollektiven Interessenvertretung der Arbeitnehmer und zu den Regulierungen im einzelnen geführt. Sie alle dienten dazu, Marktversagen zu korrigieren.

Wenn heute überhaupt an Deregulierung gedacht wird, so kann es sich allenfalls um bestimmte Neuregulierungen handeln, die wegen neuer sozio-

ökonomischer Bedingungen möglich und nötig sind. Im übrigen sollte von der Vorvermutung ausgegangen werden, daß die bisherigen Regulierungen wohlbegründet waren.

14. Aus diesen Überlegungen folgt auch die Zurückweisung der zweiten These der Mehrheit: Sie läßt unberücksichtigt, daß Preisänderungen auch durch eine Veränderung der Marktform hervorgerufen sein können und deshalb nicht von den Mengenänderungen begleitet sind, wie sie im Normalfall bei gegebener Marktform zu erwarten sind. Auf den Arbeitsmarkt angewendet heißt dies, daß Deregulierungen, die ja in aller Regel das Kräfteverhältnis auf diesem Markte verändern, zwar zu relativen Lohnsenkungen, aber dennoch nicht zu erhöhter Beschäftigung führen dürften, da die Lohnsenkung als eine Zunahme der „monopsonistischen“ Marktmacht der Nachfrager nach Arbeitskraft verpufft.

15. Im Gegensatz zu dem Bild, das die Mehrheit von den Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt zeichnet (vor allem in den Ziffern 563 ff.), vertrete ich die Position – in Übereinstimmung mit weiten Bereichen der Arbeitsmarkttheorie und der empirischen Forschung –, daß gravierende Macht- und Dispositionsasymmetrien zu Lasten der Arbeitnehmer auch heute noch für die Arbeitsmärkte kennzeichnend wären, wenn sich Arbeitsnachfrager und Arbeitsanbieter nicht in organisierten Kollektiven – etwa bei den regelmäßigen Tarifverhandlungen – gegenüberständen. Die Unterlegenheit der Arbeitnehmer ergab sich früher und ergäbe sich noch heute aus folgenden Tatbeständen:

- Die Arbeitgeber verfügen im Gegensatz zu fast allen Arbeitnehmern über ein mehr oder minder großes Geld- und Realkapital; sie haben auch einen ungleich leichteren Zugang zu den Kapital- und Kreditmärkten als die Arbeitnehmer. Außerdem sind Unternehmen als Institutionen in aller Regel in der Lage, unabhängig von ihren Arbeitnehmern zu existieren, während für die Arbeitnehmer die Chancen, zwischen verschiedenen Arbeitgebern wählen zu können, wenn überhaupt vorhanden, weitaus geringer sind.

Aus diesen Faktoren, die es den Arbeitgebern erlauben abzuwarten, ergibt sich für sie eine ungleich größere Verhandlungsmacht. Ihr Interesse an der Arbeitsleistung des Arbeitnehmers ist schwächer als der auf dem Arbeitnehmer lastende Druck, seine Arbeitskraft unter Umständen kurzfristig verkaufen zu müssen.

Gerade die Problemgruppen des Arbeitsmarktes haben unter ihrer schwachen Position besonders zu leiden; deshalb bedürfen sie des besonderen Schutzes vor Benachteiligung.

- Arbeitslosigkeit stigmatisiert. Damit stehen die Arbeitnehmer, die ein für unsere Gesellschaft typisches Status- und Karriereprofil anstreben, unter ständigem Druck.

- Die meist hohen berufsspezifischen Investitionen und hohe Mobilitätskosten schaffen für den einzelnen Arbeitnehmer weitere Abhängigkeiten.
- Das Arbeitsverhältnis führt unausweichlich zu einem Hierarchieverhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Dieses nötigt den einzelnen zur permanenten Anpassung, insbesondere wenn die Abwanderungskosten oder gar das Risiko, den Arbeitsplatz zu verlieren und arbeitslos zu bleiben, hoch sind.
- Da Arbeitsverträge typischerweise unvollständige Verträge sind, besteht angesichts der genannten Abhängigkeiten der Arbeitnehmer für die Arbeitgeber die Versuchung zu opportunistischem Verhalten.

16. Die Mehrheit spricht zwar einige der genannten Probleme an, sie tut dies aber weitgehend ohne den notwendigen Realitätsbezug. Sätze wie: „Das Gros der Arbeitnehmer läuft freilich wenig Gefahr, an das Existenzminimum zu geraten“, und „Unter den Bedingungen eines funktionierenden Wettbewerbs auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten und bei Mobilität der Arbeitskräfte kann sich ein Unternehmen durch ‚Lohnrückerei‘ einen Vorteil gar nicht verschaffen“, machen deutlich, welche Belastungen die Mehrheit der Kommission vielen Arbeitnehmern mittelfristig durchaus zuzumuten bereit ist. Der Wunsch von Arbeitnehmern nach einer Individualisierung des Arbeitsverhältnisses sollte nicht mißverstanden werden; es ist der Wunsch, auf der Grundlage durch Tarifvertrag garantierter Mindestbedingungen die eigene Situation im Betrieb etwas besser zu gestalten.

17. Die Mehrheit der Kommission behandelt nicht nur die konstitutiven Bedingungen des Arbeitsmarktes in sehr einseitiger Weise, sondern sie blendet auch die Abhängigkeit des Arbeitsmarktes von den Güter- und Finanzmärkten weitgehend aus (Ziffer 573). Der bemerkenswerte Anstieg der Beschäftigung in Westdeutschland in den Jahren 1988 - 90 wird nur unzureichend erklärt, indem er allein auf die Lohnzurückhaltung in den achtziger Jahren zurückgeführt wird. Zwar war diese Zurückhaltung sehr ausgeprägt und bedeutete weitaus mehr als die Korrektur eines zuvor angeblich überhöhten Lohnniveaus. Es sollte jedoch nicht übersehen werden, daß sich in den Jahren 1982 - 87 die Angebotsbedingungen noch kräftiger verbessert hatten als danach (Lohnzurückhaltung, Haushaltskonsolidierung, Preisstabilität, Verbesserung der Terms of Trade), ohne die Wachstums- und Beschäftigungswirkungen der Jahre 1988 - 90 zu erreichen. Diese traten vielmehr erst ein, als unter dem Eindruck des „Crash“ vom Oktober 1987 und weiterer Entwicklungen wie der Steuerpolitik und der deutschen Vereinigung relativ kräftige nachfragestimulierende Akzente zusätzlich gesetzt wurden.

Statt sich jedoch auf eine nachfrageorientierte Politik zurückzubedenken und die relativ schwachen Beschäftigungseffekte der einseitig auf die Verbesserung der Angebotsbedingungen ausgerichteten Politik kritisch in den Blick zu

nehmen, soll diese Angebotspolitik durch die Deregulierung sogar noch forciert werden.

Dies erscheint nicht nur aus ökonomischer Sicht recht willkürlich und funktionslos, es geht auch an den sozialstaatlichen und sozialpolitischen Notwendigkeiten, die das Grundgesetz nun für ganz Deutschland postuliert, vorbei.

Probleme der Beschäftigung und des Arbeitsmarktes ausschließlich oder auch nur überwiegend unter dem ökonomischen und betriebswirtschaftlichen Aspekt zu behandeln, verletzt die in unserem Kulturkreis gültigen Normen der Sozial- und Wirtschaftsethik, die der Menschengerechtigkeit eindeutig den Vorrang vor der Sachgerechtigkeit zuweist.

Auch für die Gewerkschaften sind die derzeit für den Arbeitsmarkt geltenden Regelungen kein Tabu. Es ist in der Tat angebracht, diese Regelungen angesichts der sich wandelnden sozialen und ökonomischen Realitäten ständig, aber ohne Hektik zu überprüfen. Dies wäre zu erwägen nach der Wiederherstellung des Gleichgewichtes auf dem Arbeitsmarkt. Aber in den nächsten schwierigen Jahren müssen die zum Schutze der Arbeitnehmer und zugunsten der Arbeitslosen eingeführten Maßnahmen erhalten bleiben.

18. Auch wenn die Kommissionsmehrheit gegen die Tarifaufonomie und den Tarifvertrag nicht frontal angeht, so sind ihre Vorbehalte gegen diese fundamentalen politischen und juristischen Institute doch unverkennbar. (Zu verweisen ist unter anderem auf die Ziffern 553, 556, 563, 565, 568, 573, 577, 585, 627, 628 und auf die Vorschläge 86, 87, 88, 94 und 97 samt ihren jeweiligen Begründungen. Es zieht sich also ein roter Faden durch das ganze Kapitel.)

19. Das Denken in den Kategorien der neoklassischen Theorie hat den Tenor der Mehrheitsmeinung bestimmt. So werden im achten Kapitel alle Quellen ausgespart, die die Position etwa der Gewerkschaften untermauern könnten. Besonders deutliche Beispiele finden sich etwa in Ziffer 544 oder in Ziffer 573. Die Berufung auf Unternehmerbefragungen, auf Äußerungen von Arbeitgeberverbänden und auf das Institut der deutschen Wirtschaft geht in die gleiche Richtung.

20. Zu Ziffer 563: Die Flexibilisierung der Tarifverträge hat große Fortschritte gemacht. Wenn es nach den Gewerkschaften gegangen wäre, so wäre sie schon wesentlich weiter vorangekommen. Sie wird aber von den Arbeitgebern und vom Gesetzgeber behindert oder abgeblockt.

Die Individualisierung des Arbeitsvertrages wäre ein Rückfall in Zeiten, wo es überhaupt noch keine Kollektivverträge gab. Die Arbeitnehmer brauchen auch heute noch den kollektiven Schutz, auch jenseits allen Transaktionskostenkalküls. Nur auf solider tarifvertraglicher Basis läßt sich das Arbeitsverhältnis weiter flexibilisieren. Mit der Gruppe der „neuen Selbständigen“, die keinerlei sozialen Schutz genießen, wächst ein neues Problem heran. Diese Menschen sind nicht nur völlig von ihren Auftraggebern abhängig, sie drohen

auch über kurz oder lang zu Sozialhilfeempfängern zu werden, die von der Allgemeinheit oder genauer von den Gemeinden finanziert werden müssen. Die Kostenentlastung der Unternehmen, die sich dieser Schein-Selbständigen bedienen, führt zu Wettbewerbsverzerrungen, die eine nach unten gerichtete Spirale in Gang setzen kann.

21. Zu Ziffer 565: Der Druck auf den Arbeitsmarkt durch ein wachsendes Erwerbstätigenpotential wird wieder zunehmen. Die Mittel der Bundesanstalt für Arbeit für Zwecke der Fort- und Weiterbildung reichen bei weitem nicht aus, um den ständig steigenden Bedarf an Einrichtungen und Veranstaltungen zu decken. Damit ist dieses wichtige Instrument der Arbeitsmarktpolitik leider stumpf geworden. Der Abschluß von Langzeitverträgen gegen unternehmerische Willkür ist in der betrieblichen Praxis unrealisierbar.

22. Zu Ziffer 566: Auch die Unternehmer tragen zu den Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt bei. Deshalb müssen sie in die Haftung für die Folgen einbezogen werden.

Das Ausmaß der Sozialplanverpflichtungen wird stets überschätzt. Selbst die Angaben aus dem Arbeitgeberlager geben ein sehr differenziertes Bild. Die Flexibilität ist auch hier groß.²

23. Zu Abschnitt III, Ziffern 573ff.: Die Mehrheit kritisiert das Tarifvertragssystem, das Lohnniveau und die Lohnstruktur, obwohl die bereinigte Lohnquote beziehungsweise die vom Sachverständigenrat neuerdings eingeführte Arbeitseinkommensquote inzwischen ihren Tiefststand in der Nachkriegszeit erreicht hat. Es ist den Tarifvertragsparteien nicht vorzuwerfen, daß der Anstieg der Beschäftigung erst nach dem Erreichen der Kapazitätsgrenzen und mit der Notwendigkeit von Erweiterungsinvestitionen in vollem Umfang eingesetzt hat.

Den Belastungen der Unternehmen durch den Schutz der Arbeitnehmer vor Entlassungen stehen deutliche Steigerungen der Effizienz der Arbeitskräfte gegenüber. Schon aus diesem Grunde ist ein weiterer Abbau des Kündigungsschutzes unzweckmäßig.

24. Zu Ziffer 584: Das Recht auf Arbeit sollte als gleichrangig zum Sozialstaatsgebot in das Grundgesetz aufgenommen werden. Seine Perversion in der DDR darf dafür kein Hindernisgrund sein. In internationalen Abmachungen ist dieses Recht ebenfalls verankert. Der Staat darf sich seiner Verantwortung für die Beschäftigung nicht entziehen. Die Politik würde es sich zu einfach machen, schöbe sie die Sicherung des Rechtes auf Arbeit allein den Tarifvertragsparteien zu. In diesem Zusammenhang darf auch an das Gesetz zur Förderung von Stabilität und Wachstum der Wirtschaft erinnert werden, in dem das Vollbeschäftigungsziel festgeschrieben ist.

² Vgl. E. Hemmer: Sozialplanpraxis in der Bundesrepublik, Köln 1988, S. 62.

25. Zu Ziffern 593 - 595: Die Kritik an Schweden und Österreich ist stark überzogen. Für die Staatsverschuldung in diesen Ländern ist bei weitem nicht nur die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik verantwortlich. Auch sind, verglichen etwa mit den Vereinigten Staaten, die Leistungsbilanzdefizite Österreichs nur gering gewesen; im Jahre 1990 gab es sogar einen erheblichen Überschuß. Mit Einschränkungen gilt dies auch für Schweden. Auch hoch zentralisierte Tarifvertragssysteme wie in diesen Ländern können höhere Beschäftigung erbringen. Unter beschäftigungs- und gesellschaftspolitischen Aspekten haben die beiden Länder noch immer Modellcharakter. Was ist das höhere Gut: eine stabile soziale Ordnung ohne Marginalisierung wachsender Teile der Bevölkerung oder niedrige Abgabenlast mit der Tendenz der Umverteilung von unten nach oben?

26. Gegen die Vorschläge der Mehrheit der Kommission ist einzuwenden:

Zu Vorschlag 86: Die Abdingbarkeit von Tarifverträgen durch Betriebsvereinbarungen hätte den Funktionsverlust der Verträge und die weitgehende Aufhebung der Tarifaautonomie zur Folge. Das stabilisierende Element der Branchengewerkschaften würde zerstört. Gegen eine Lockerung des § 77 Abs. 3 BetrVG gibt es starke verfassungsrechtliche Bedenken. Die Tarifpolitik würde in die Betriebe verlagert. Im Konfliktfalle müßten den Betriebsräten und den Belegschaften die Rechte eingeräumt werden, die allein den Verbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zustehen. Arbeitskämpfe über Einkommen und Arbeitsbedingungen würden dann in den Betrieben ausgetragen, daran haben beide Tarifvertragsparteien kein Interesse, und gemeinwohlförderlich wäre eine solche Praxis wohl nicht.

27. Zu Vorschlag 87: „Einstiegsstarife“ für Langzeitarbeitslose sind abzulehnen. Bei wirksamer Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist diese Maßnahme ohnehin überflüssig. Dauerarbeitslose, die ohnehin schon dequalifiziert sind und deren Produktivität gemindert ist, werden durch spezielle Lohnregelungen auch noch sozial ausgegrenzt. Auch die Gruppeneffizienz wird leiden. Der Betrieb als soziale Produktionseinheit verliert an Produktivität. Die Gefahr von Mitnahme-Effekten ist groß. Die auch von den Arbeitgebern befürchteten Gefahren für den Betriebsfrieden dürfen nicht übersehen werden.

28. Zu Vorschlag 88: Die Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen hat der Gesetzgeber schon vor siebzig Jahren eingeführt, um Lohndrückerei und Schmutzkonzurrenz zu unterbinden. Es gibt keinen Grund, die ohnehin sehr restriktiv gehandhabte Praxis der Allgemeinverbindlicherklärung weiter zu beschränken. Weder die Tarifvertragsparteien noch die Arbeitsminister denken daran, die bisherige Praxis zu ändern. Sie verhindert, daß bestehende Tarifverträge ausgehöhlt werden, und sichert somit auch die Tarifaautonomie. Im Ausland ist das Verfahren weit verbreitet. Der in einer Reihe von Ländern bestehende gesetzliche Mindestlohn ist wohl doch

auch eine Art von Allgemeinverbindlicherklärung. Es wäre wohl nicht erstrebenswert, durch Beschränkung der Allgemeinverbindlicherklärung auch bei uns eine Debatte über gesetzliche Mindestlöhne zu provozieren.

29. Zu Vorschlag 89: Die von dem „Beschäftigungsförderungsgesetz“ erwarteten stimulierenden Wirkungen sind bisher weitgehend ausgeblieben. Zugenommen haben lediglich instabile und prekäre Arbeitsverhältnisse. Die Anzahl zusätzlicher Einstellungen hielt sich in engen Grenzen.³

30. Zu Vorschlag 90: Die betriebliche und gerichtliche Praxis kommt auch ohne eine förmliche Punktetabelle aus. Rechtlich bedenklich ist, daß ein Arbeitnehmer entlassen werden soll, wenn Arbeitgeber und Betriebsrat übereinstimmen, noch bedenklicher ist, wenn er eine gerichtliche Überprüfung seiner Entlassung nur bei willkürlichem Handeln soll vornehmen lassen können.

Nach dem Forschungsbericht Nr. 47 des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung haben die Betriebsräte in 66 vH aller Fälle den Kündigungen ausdrücklich zugestimmt. In 20 vH der Fälle haben sie geschwiegen und bei 6 vH Bedenken geäußert. Förmliche Widersprüche gab es nur in 8 vH der Fälle.

31. Zu Vorschlag 91: Würde dieser Vorschlag realisiert, so wäre der Schwerbehinderte, der sich um einen Arbeitsplatz bewirbt, nachgerade gezwungen, auf seinen besonderen Schutz zu verzichten. Über kurz oder lang wäre zu befürchten, daß von allen Arbeitnehmern erwartet würde, auf ihre Schutzrechte „freiwillig“ zu verzichten.

32. Zu den Vorschlägen 92 und 93: Sozialpläne dienen lediglich dem Zweck, die sozialen Nachteile zu mildern und auszugleichen, die den Arbeitnehmern durch wirtschaftliche Entscheidungen des Unternehmers entstanden sind. Daß die Betriebsräte bei der Vereinbarung von Sozialplänen die wirtschaftliche Vertretbarkeit von Ausgleichsleistungen berücksichtigen, ist gesetzliche Vorschrift und betriebliche Praxis. Hohe Abfindungen beschränkten sich auf Fälle, bei denen sie für das Unternehmen wirtschaftlich tragbar waren.

Der Sozialplan hat sich als wichtiges Steuerungsinstrument bei strukturellem Wandel in Unternehmen, Branchen und Regionen erwiesen. Er hat den relativ reibungslosen Abbau selbst einer großen Anzahl von Arbeitnehmern in strukturschwachen Bereichen erleichtert und Massenstreitverfahren vor den Gerichten vermieden. Der soziale Friede ist nicht nur ein Wert an sich, sondern er erspart den Unternehmen auch Geld. Deshalb ist es irrig anzunehmen, daß Betriebsänderungen bei reduzierten Sozialplankosten per Saldo billiger wären.

Die Weiterentwicklung der Sozialplanpraxis unterliegt keinem Tabu. In deren Mittelpunkt muß die Einbeziehung aller geeigneten Instrumente der

³ Vgl. Band 183 der Forschungsberichte des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1989.

Arbeitsmarktpolitik stehen, um eine bessere Sicherung der von Massenentlassungen bedrohten Arbeitnehmer zu erreichen. Dabei ist ein wesentliches Prinzip „Qualifizieren statt Entlassen“.

33. Zu Vorschlag 94: Der Hinweis auf die Möglichkeit von Mißbräuchen bei Betriebsübernahmen zeigt, daß auch die Mehrheit der Kommission solche Fälle für möglich hält. Schon aus diesem Grunde sollte die bisherige Regelung erhalten bleiben. Die Änderung des geltenden Rechts verbietet sich auch wegen der entsprechenden EG-Richtlinie aus dem Jahre 1977, die die damals gültige deutsche Regelung verschärfte und in die heutige Form brachte.

Die „normale“ Kündigung aus betriebsbedingten und wirtschaftlichen Gründen bleibt auch im Falle des insolvenzbedingten Inhaberwechsels möglich. Eine Selektion von Arbeitnehmern unter Rentabilitäts Gesichtspunkten wäre rechtsstaatlich sehr bedenklich.

34. Zu Vorschlag 95: Die Schwächen, Gefahren und Nachteile des Verleihs für die betroffenen Arbeitnehmer liegen offen zutage; der 6. Erfahrungsbericht der Bundesregierung hat sie erneut bestätigt. Zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit hat der Arbeitnehmerverleih nichts beigetragen. Arbeitslose, die eine befristete Tätigkeit suchen, finden eine solche in der Regel aus eigener Initiative ohne großen Aufwand. Das Ziel muß sein, eine möglichst große Anzahl von unbefristeten Teilzeit-Arbeitsplätzen anzubieten; daran lassen es aber die Unternehmen immer noch fehlen.

Die Einflußnahme der Betriebsräte der Entleiherfirmen ist nach aller Erfahrung sehr beschränkt, sie können überhaupt nicht oder nur mit großer Mühe verhindern, daß Leiharbeiter für genau diejenigen Tätigkeiten angeheuert werden, die von erst kürzlich entlassenen Mitarbeitern ausgeführt worden waren. Solchen Praktiken darf der Gesetzgeber keinen Vorschub leisten.

Würde die Arbeitsverwaltung finanziell und personell in die Lage versetzt, ihren Vermittlungsauftrag ordnungsgemäß zu erfüllen, so könnte die private Arbeitnehmerüberlassung ersatzlos abgeschafft werden. Angesichts der beschränkten Möglichkeiten der Bundesanstalt ist es leicht, ihr ein notorisches Versagen bei der Arbeitsvermittlung vorzuwerfen.

35. Zu Vorschlag 96: Das Vermittlungsmonopol der Arbeitsverwaltung muß erhalten bleiben. Die von der Kommission in Ziffer 570 geschilderten Argumente sind und bleiben stichhaltig. Es gibt keinen sachlichen Grund dafür, den Arbeitsämtern nur die schlechten Risiken zuzuschieben. Deren Vermittlungstätigkeit könnte wesentlich besser werden, wenn ihre Ausstattung aufgestockt, und die Firmen verpflichtet würden, den Arbeitsämtern ihre offenen Stellen unverzüglich zu melden. Die Kommission weist zu Recht selbst darauf hin, daß sich bei einer gut funktionierenden amtlichen Vermittlung die private von selbst erledige.

Bei großen Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt ist dessen Transparenz besonders wichtig. Massenhafter Arbeitnehmerverleih und verbreitete private Vermittlung beeinträchtigen diese Transparenz. Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung müssen institutionell verknüpft bleiben, andernfalls gäbe es keine Kontrolle der Versicherungsleistungen. Die Initiative sowohl der Arbeitnehmer als auch der Unternehmen auf dem Stellenmarkt wird ohnehin von niemandem behindert.

36. Zu Vorschlag 97: Die Flexibilität der Arbeitszeit hat ein bisher kaum für möglich gehaltenes Ausmaß erreicht. Weitere Schritte sind also überflüssig. Neben der durchaus erwünschten größeren Zeitsouveränität der Arbeitnehmer hat die Flexibilisierung aber für viele Beschäftigte und ihre Familien neue Belastungen und Härten mit sich gebracht. Auch in der betrieblichen Arbeitsorganisation haben sich inzwischen Probleme gezeigt. Das Wochenende und vor allem der Sonntag müssen arbeitsfrei bleiben. Dafür sprechen meta-ökonomische, religiöse und sozialkulturelle Gründe.

37. Angesichts der gegenwärtigen und künftigen Probleme auf dem gesamten deutschen Arbeitsmarkt sind die äußerst optimistischen Wirkungserwartungen der Kommissionsmehrheit nicht angebracht. Die psychischen, gesellschaftlichen und politischen Schäden, die die von der Mehrheit vorgeschlagenen Deregulierungen und Umregulierungen anrichten würden, wären für unser Gemeinwesen unerträglich.