

Martin Werding

Einbahnstraße in die Beschäftigungskrise?

Arbeitsmarktentwicklung und Arbeitsmarkt- institutionen in den OECD-Staaten seit 1960

1. Einleitung

Die Diskussion über eine grundlegende Krise der Arbeitsgesellschaft, die Mitte der 1970er Jahre, nach dem Ausklingen des großen Booms der Nachkriegszeit und dem ersten Ölpreis-Schock, über die entwickelten Volkswirtschaften hereinbrach, wird weltweit geführt. Nach Jahren anhaltender Überbeschäftigung, in der die Arbeitsmärkte alle vorhandenen Arbeitskräfte gleichsam aufgesaugt hatten, ergab sich allerorten nicht nur ein beträchtlicher Anstieg der Arbeitslosigkeit. Verbunden war damit, vor allem für jüngere Zeitgenossen, zugleich eine neue Erfahrung, die die Hoffnung auf einen andauernden wirtschaftlichen Aufstieg und ständig wachsenden Wohlstand für alle enttäuschte. Wer die Entwicklungen seither vorwiegend mit Blick auf den deutschen Arbeitsmarkt verfolgt hat, erhält allerdings ein übertriebenes, wenn nicht sogar tendenziell verfälschtes Bild von ihrem Verlauf. Während die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik seit 1970 *cum grano salis* durchgängig gestiegen ist, so dass der Weg in die Beschäftigungskrise aus deutscher Sicht als Einbahnstraße erscheint, ergibt sich für zahlreiche andere Industrieländer – nach anfänglich ähnlichen Trends – ein deutlich günstigerer Befund.

Der vorliegende Aufsatz, der auf ein gemeinsam von ifo Institut und Institut für Zeitgeschichte durchgeführtes Forschungsprojekt zurückgeht, führt ein in ökonometrische Analysen der Ursachen für solche unterschiedlichen Entwicklungen, die sich im gesamten Zeitraum zwischen 1960 und 2006 in 20 OECD-Ländern ergeben haben. Die stark variierenden Verläufe und auch der aktuelle Forschungsstand in der Ökonomie¹ legen nahe, die Gründe im Bereich unterschiedlicher nationaler Institutionen, speziell unterschiedlicher Regulierungen des Arbeitsmarkts, zu vermuten. Mit der Be-

¹ Vgl. z.B. Stephen Nickell/Richard Layard, *Labour Market Institutions and Economic Performance*, in: Orley Ashenfelter/David Card (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, Bd. 3c, Amsterdam 1999, S. 3029–3084.

tonung von Arbeitsmarktinstitutionen als möglichen Bestimmungsfaktoren der Arbeitslosigkeit rücken zugleich politische Reaktionen oder Reaktionsmöglichkeiten in den Vordergrund, die in Deutschland und anderen Ländern oft schon in den 1970er und 1980er Jahren in der öffentlichen Diskussion standen und daher auch in der zeithistorischen Forschung hervortreten.

2. Definition und Messung von Arbeitslosigkeit

Theoretisch ist Arbeitslosigkeit einfach zu definieren, nämlich als Differenz zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage. Für praktische Zwecke ist es dagegen alles andere als leicht festzustellen, um wie viel das Angebot an Arbeitskräften die nachgefragte Menge tatsächlich übersteigt. Bei anhaltend schlechter Arbeitsmarktlage ziehen sich Personen unter Umständen enttäuscht aus aktiver Arbeitssuche in die sogenannte stille Reserve zurück. Sie lassen sich dann nicht mehr ohne weiteres statistisch erfassen, obwohl sie bei einem passenden Angebot jederzeit Arbeit aufnehmen würden. Umgekehrt erfassen offizielle Statistiken unter Umständen Personen, die sich zwar arbeitslos melden, weil sie damit Anspruch auf bestimmte finanzielle Leistungen erhalten, in Wirklichkeit aber gar nicht (mehr) arbeiten möchten. Darüber hinaus ergeben sich Abgrenzungsprobleme bei zahlreichen Details, etwa ob Personen, die mit geringem Erwerbsumfang arbeiten und ihre Erwerbstätigkeit ausdehnen möchten, als arbeitslos gelten sollen, ob Personen, die vorübergehend an staatlichen Trainings- oder Beschäftigungsmaßnahmen für Arbeitslose teilnehmen, in dieser Zeit als arbeitslos zu zählen sind und so weiter.

Neben solchen konzeptionellen Unklarheiten gibt es ferner verschiedene Verfahren zur Messung von Arbeitslosigkeit. In der Praxis dominieren dabei einerseits Zählungen auf der Basis amtlicher Register, die im Prinzip eine Vollerhebung aller Arbeitslosen darstellen, andererseits Hochrechnungen auf der Basis repräsentativer Erhebungen, deren Ergebnisse erst in einem zweiten Schritt auf die jeweilige Gesamtbevölkerung übertragen werden. Vor diesem Hintergrund gibt es in jedem der Länder, die in diesem Beitrag betrachtet werden, eine nationale Definition von Arbeitslosigkeit und nationale Verfahren zu ihrer Messung, deren Resultate nicht ohne weiteres vergleichbar sind. Änderungen von Definition und/oder Messverfahren können dabei sogar zu Brüchen in den Zeitreihen für einzelne Länder führen.

Für internationale Vergleiche existiert darüber hinaus allerdings eine standardisierte Definition von Arbeitslosigkeit, die die ILO 1982

vorgeschlagen hat². Internationale Organisationen wie die ILO, die OECD oder auch die EU stellen ferner standardisierte Daten für ihre Mitgliedsstaaten zusammen, die dieser Definition trotz unterschiedlicher nationaler Abgrenzungen, Erhebungsverfahren und auch möglicher Brüche in nationalen Statistiken allseits und kontinuierlich entsprechen sollen. Die Qualität solcher standardisierter Daten lässt sich nur schwer überprüfen. Sie für Zwecke, wie die hier verfolgten einzusetzen, ist in der ökonomischen Forschungsliteratur allerdings gängig und praktisch ohne Alternative.

Abbildung 1 zeigt den zeitlichen Verlauf der Arbeitslosenquote in (West-)Deutschland³ zwischen 1960 und 2006, einmal nach der nationalen Definition („registrierte Arbeitslose“, erhoben von der Bundesagentur für Arbeit) und einmal nach der international standardisierten Definition (laut ILO, Angaben der OECD). Dabei zeigt sich, dass Niveau und Veränderungen der Arbeitslosigkeit in Deutschland nach beiden Definitionen letztlich sehr ähnlich gemessen werden. Allerdings erweist sich Deutschland als eines der wenigen Länder, in denen die nationale Definition eine höhere Arbeitslosigkeit ausweist als die standardisierte⁴. Zwar hat es auch in Deutschland immer wieder Versuche gegeben, offizielle Statistiken durch engere Abgrenzungen der registrierten Arbeitslosigkeit zu schönen; andere Länder sind in diese Richtung jedoch wesentlich weiter gegangen.

Verdeutlicht wird in der Abbildung außerdem ein weiterer Aspekt, der bei der Analyse der zeitlichen Entwicklung der Arbeitslosigkeit eine Rolle spielt. Neben laufenden Arbeitslosenquoten jedes Jahres werden dort auch „gefilterte“ Zeitreihen ausgewiesen⁵,

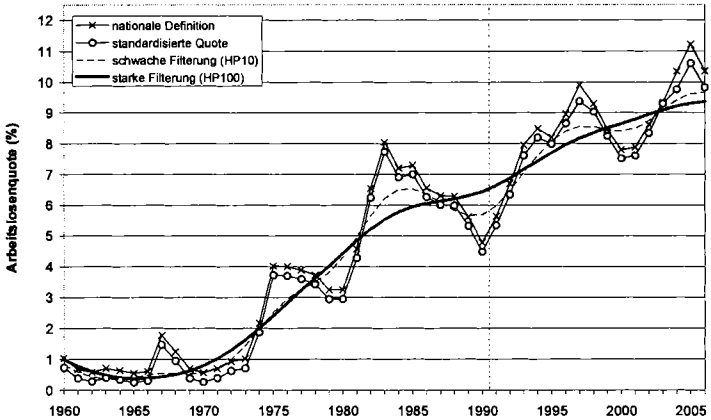
² Vgl. die Resolution, die auf der Thirteenth International Conference of Labour Statisticians verabschiedet wurde (<http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/download/res/ecacpop.pdf>).

³ In Deutschland erzeugt die Wiedervereinigung einen statistischen Bruch. Bei der Betrachtung von Arbeitslosenquoten führt dies jedoch, anders als bei absoluten Zahlen, nicht notwendig zu einer Verzerrung. Vereinfachend werden hier daher bis 1990 Daten für Westdeutschland, anschließend für Gesamtdeutschland verwendet.

⁴ Traditionell liegt dies daran, dass in Deutschland Personen in Teilzeitbeschäftigung (unter 15 Wochenstunden) als arbeitslos erfasst werden, wenn sie eigentlich eine Vollzeitbeschäftigung suchen, nach der ILO-Definition nicht. In jüngerer Zeit kommt hinzu, dass die nationale Definition von Erwerbsfähigkeit nach dem SGB II strenger ist als nach den ILO-Vorgaben. Die ausgewiesenen Zahlen zu beiden Definitionen unterscheiden sich ferner auch durch die Erhebungsmethode.

⁵ Der hier verwendete Hodrick-Prescott-Filter (HP-Filter) stellt das wohl gängigste Filterverfahren zur Glättung von Zeitreihen aller Art dar. Die Stärke

Abb. 1: Entwicklung der Arbeitslosigkeit^{a)} in der Bundesrepublik Deutschland^{b)} 1960 bis 2006



- a) Registrierte Arbeitslosigkeit und standardisierte Daten (ILO-Konzept).
 b) Bis 1990: Daten für Westdeutschland; ab 1991: Daten für Gesamtdeutschland.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; OECD; ifo Berechnungen.

die konjunkturelle Schwankungen ausblenden und den Verlauf der strukturellen oder Trendarbeitslosigkeit zeigen sollen. Zweierlei ist an dieser Darstellung von Bedeutung: Die Ursachen dieser Trendarbeitslosigkeit, die durch wiederkehrende, mehr oder weniger gleichmäßige Fluktuationen der Güternachfrage in einer Volkswirtschaft nicht erklärt werden kann, sind aus ökonomischer Sicht generell von besonderem Interesse. Darüber hinaus belegt die Abbildung, dass die Trendarbeitslosigkeit in Deutschland zwischen 1970 und 2006 in der Tat immer nur gestiegen ist – auf Werte, die im internationalen Vergleich zuletzt ebenfalls relativ hoch erscheinen. Wenn sich die Trendarbeitslosigkeit in den meisten anderen entwickelten Volkswirtschaften im selben Zeitraum weniger klar in eine Richtung entwickelt hat, ist die Frage nach möglichen Ursachen dafür aus deutscher Sicht also von ganz speziellem Interesse.

der Filterung kann dabei durch die Wahl eines Parameters (der größer als Null ist) eingestellt werden, der in Abbildung 1 durch die Angabe HP 10, HP 100 ausgewiesen wird. Höhere Werte führen zu einer stärkeren Glättung der Ausgangsdaten.

3. Langfristige Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der OECD

Tabelle 1 gibt einen Eindruck von der langfristigen Entwicklung der Arbeitslosigkeit – gemessen an standardisierten Arbeitslosenquoten, die zur Ermittlung der jeweiligen Trenderbeitslosigkeit gefiltert wurden – in 20 OECD-Ländern. Die Angaben beschränken sich dabei auf Werte in Zehnjahresintervallen, während für die späteren Analysen komplette Zeitreihen von Jahresdaten verwendet werden können. Zusätzlich wird in der Tabelle für jedes Land auch die höchste, im Beobachtungszeitraum gemessene Arbeitslosenquote ausgewiesen. Außerdem sind die Länder insgesamt danach gereiht, wie groß der relative Abstand der aktuell gemessenen Arbeitslosenquote zu diesem Maximalwert ist.

Tab. 1: Entwicklung der Arbeitslosigkeit^{a)} in ausgewählten OECD-Ländern 1960 bis 2006

	1960	1970	1980	1990	2000	2006	Max. ^{b)}	
DE	1,0	0,8	4,4	6,4	8,7	9,4	9,4	(2006)
AU	2,5	1,7	2,7	3,8	4,3	4,6	4,6	(2006)
CH	0,4	0,2	0,6	1,9	3,6	3,7	3,8	(2004)
JP	1,6	1,3	2,2	2,5	4,4	4,4	4,6	(2003)
FR	1,3	2,0	6,3	9,9	9,9	9,2	10,5	(1995)
BE	3,7	3,0	8,5	8,6	8,2	8,0	9,5	(1984)
PT	2,6	2,8	7,5	6,2	5,6	6,6	7,9	(1983)
SWE	2,1	1,9	2,3	4,4	7,1	6,2	7,6	(1997)
IT	3,6	3,6	5,9	9,6	9,8	7,4	10,5	(1996)
CAN	6,2	5,1	8,7	9,7	7,9	6,7	9,8	(1985)
USA	5,3	5,0	7,4	6,4	5,0	5,1	7,6	(1982)
NOR	1,4	1,1	2,1	4,8	4,2	3,4	5,3	(1993)
FIN	3,0	3,1	5,5	8,3	11,0	8,0	12,2	(1996)
AUS	2,1	2,2	6,5	8,5	7,0	5,3	8,7	(1993)
DK	1,7	1,3	6,2	7,2	5,3	4,3	7,2	(1991)
ESP	1,8	1,5	9,8	16,3	13,0	9,1	16,5	(1993)
UK	2,5	2,7	7,4	9,2	5,9	5,4	9,8	(1986)
NZ	0,4	0,1	2,2	7,4	6,0	4,1	7,9	(1993)
NL	1,2	1,9	6,5	6,7	3,9	3,7	7,5	(1985)
IRL	5,5	5,7	10,6	15,2	6,6	4,5	15,6	(1988)

a) Standardisierte Arbeitslosenquoten (ILO-Konzept); gefiltert (HP 100).

b) Höchster Wert im Beobachtungszeitraum (in Klammern: Jahr).

Quellen: OECD; ifo Berechnungen.

Deutschland liegt (zusammen mit Österreich) an der Spitze dieser Tabelle, weil der Maximalwert zugleich in das letzte hier erfasste Jahr fällt. Zugleich weist Deutschland – nach dem bis dahin ungebrochenen Anstieg der Trendarbeitslosigkeit seit 1970 – im Jahre 2006 die höchste hier gemessene Trend-Arbeitslosenquote auf (während Österreich in dieser Hinsicht in einer deutlich günstigeren Situation ist). Hinter Deutschland und Österreich folgt eine kleinere Zahl von Ländern – die Schweiz, Japan, Frankreich und Belgien –, in denen sich ebenfalls ein ausgeprägter trendmäßiger Anstieg der Arbeitslosigkeit zeigt, der bis nahe an die Gegenwart heranreicht und effektiv noch nicht überwunden wurde. Die Mehrzahl der hier erfassten Länder hat jedoch, nach Höhepunkten der Trendarbeitslosigkeit zwischen 1980 und 1995, wieder eine nennenswerte Reduktion der entsprechenden Quote erlebt. Berücksichtigt man, dass die äußerst geringen Arbeitslosenquoten in den Jahren 1960 und 1970 in eine Zeit erkennbarer Überbeschäftigung fielen und eine Rückkehr auf das damalige Niveau aus heutiger Sicht zumeist für kaum realistisch gehalten wird, könnte man in den Ländern von Portugal bis Irland im Grunde sogar von einem klaren Auf und Ab der Trendarbeitslosigkeit in der Zeit von 1960 bis zur Gegenwart sprechen. Das einzige Land, in dem sich tatsächlich ein annähernd symmetrisches Muster dieser Art zeigt, sind allerdings die USA. In jedem Fall belegt Tabelle 1, dass die trendmäßige Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den hier betrachteten OECD-Ländern enorme Unterschiede aufweist. Für die empirische Analyse der Ursachen wie für die Diskussion möglicher politischer Implikationen bieten die zugrunde liegenden Daten daher reichlich Stoff.

4. Strukturen der Arbeitslosigkeit

Deutliche Unterschiede zeigen sich zwischen den hier betrachteten Ländern im Übrigen nicht nur hinsichtlich des Niveaus und des zeitlichen Verlaufs der Arbeitslosenquoten, sondern auch, wenn man die Arbeitslosigkeit nach verschiedenen Strukturmerkmalen aufschlüsselt. Hervorgehoben seien davon hier nur zwei Dimensionen, die auch in der öffentlichen Wahrnehmung von Arbeitslosigkeit und in einschlägigen politischen Diskussionen eine besondere Rolle spielen, nämlich der Anteil Langzeitarbeitsloser an der jeweiligen Arbeitslosigkeit sowie das Ausmaß der Jugendarbeitslosigkeit. Als langzeitarbeitslos gelten in Deutschland wie nach internationalen Standards Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind. Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit entwertet fehlende beruf-

liche Praxis – objektiv oder zumindest nach dem Urteil potentieller Arbeitgeber – häufig die vorhandenen Qualifikationen. Hinzu kommen oft wachsende Frustration, soziale Isolation und gesundheitliche Probleme auf Seiten der Arbeitslosen. In jedem Fall sinken die Chancen auf einen (Wieder-)Eintritt in Beschäftigung mit der Dauer der Arbeitslosigkeit stark ab. Ein hoher Anteil an Langzeitarbeitslosen deutet demnach auf einen Sockel verhärteter Arbeitslosigkeit hin, die im Laufe der Zeit nicht so rasch wieder abgebaut werden kann wie eine gleich hohe Arbeitslosenquote, die aus kürzeren Arbeitslosigkeitsphasen der jeweils Betroffenen resultiert. Umgekehrt steigt der Anteil Langzeitarbeitsloser in der Regel dann an, wenn die Arbeitslosenquote in einem Land über längere Zeit hoch geblieben ist, weil das generell große Arbeitslosigkeitsrisiko sich dann immer mehr bei einzelnen Betroffenen konzentriert.

Vor diesem Hintergrund wären auch die Anteile Langzeitarbeitsloser in ihrem zeitlichen Verlauf für alle hier betrachteten Länder von Interesse. Für genauere Analysen sind entsprechende Informationen auch verfügbar. Vereinfachend sei aber lediglich ein Blick auf die Werte für das Jahr 2000 geworfen. Als sehr hoch erweist sich der Anteil Langzeitarbeitsloser an allen Arbeitslosen dabei in Italien (mit 61,3 Prozent), Belgien (56,3 Prozent) und Deutschland (51,5 Prozent); hoch ist der Anteil außerdem in Spanien (47,6 Prozent), Portugal (42,9 Prozent) und Frankreich (42,6 Prozent). Insgesamt zehn der hier betrachteten 20 Länder weisen Anteile zwischen 25 und 40 Prozent auf. Als niedrig erscheint der Anteil der Langzeitarbeitslosen demgegenüber in Dänemark (20 Prozent), Neuseeland (19,3 Prozent) und Kanada (11,2 Prozent); sehr niedrig ist er schließlich in den USA (sechs Prozent) und in Norwegen (5,4 Prozent). Die Streuung dieser Werte ist insgesamt bemerkenswert hoch.

Jugendarbeitslosigkeit gilt ökonomisch und politisch in der Regel als besonders besorgniserregend, weil sie in zahlreichen Ländern für den fehlgeschlagenen Einstieg in eine Berufsausbildung steht, mindestens aber den Erwerb erster Berufserfahrung verhindert, durch die eine abgeschlossene Ausbildung überhaupt erst ihren vollen Marktwert erreicht. Wenn jungen Leuten der Eintritt ins Erwerbsleben misslingt, drohen oft lebenslang ein erhöhtes Arbeitslosigkeitsrisiko, Beschäftigung in atypischen und marginalisierten Formen der Erwerbstätigkeit sowie – infolgedessen – Armut oder zumindest reine Sozialleistungs-Karrieren. Wenn junge Menschen arbeitslos werden, sind die volkswirtschaftlichen Kosten daher deutlich höher als bei (vorübergehender) Arbeitslosigkeit von Arbeits-

kräften mittleren und höheren Alters, die bereits über Qualifikationen und Erfahrungen verfügen.

Es mag daher überraschen, dass das Arbeitslosigkeitsrisiko für junge Erwerbspersonen in allen hier betrachteten Ländern höher ausfällt als für den Durchschnitt aller Erwerbspersonen. Allerdings ergeben sich auch in dieser Hinsicht bemerkenswerte Unterschiede. Setzt man die spezifische Arbeitslosenquote 15- bis 24-Jähriger in ein Verhältnis zur allgemeinen Arbeitslosenquote, so erscheint diese Relation als sehr hoch in Norwegen (mit 300 Prozent) und Italien (283 Prozent), als hoch in den USA (233 Prozent) und in Belgien (230 Prozent), hingegen als niedrig in Dänemark (149 Prozent), Irland (148 Prozent) und Österreich (136 Prozent), als sehr niedrig in Deutschland (109 Prozent). Im Bereich der Jugendarbeitslosigkeit hat Deutschland demnach – vor allem aufgrund seines Berufsausbildungssystems – im internationalen Vergleich kein besonderes Problem.

5. Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktinstitutionen

Den theoretischen Hintergrund von Analysen, die nationale Arbeitsmarktinstitutionen als mögliche Ursachen für unterschiedliche Niveaus und Verläufe der strukturellen oder Trendarbeitslosigkeit ansehen, bilden mehrere ökonomische Modelle, in denen Arbeitslosigkeit einheitlich nicht mehr als temporäres Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt erscheint, sondern vielmehr als ein Gleichgewichtsphänomen. Die Marktstruktur und/oder bestimmte institutionelle Rahmenbedingungen verhindern dabei einen einfachen Ausgleich des Arbeitsmarkts – etwa durch marktgerechte Anpassungen der Löhne – und erzeugen somit Arbeitslosigkeit von einer gewissen Persistenz, die sich erst dann wieder zurückbilden kann, wenn sich strukturelle oder institutionelle Gegebenheiten ändern. Neben dem Arbeitsmarkt wird dabei unter Umständen auch der Gütermarkt einbezogen, ausgehend von der Idee, dass institutionelle Rahmenbedingungen in beiden Märkten die volkswirtschaftliche Balance der Marktmacht von Arbeitnehmern und Unternehmen bei der Lohn- und Preisbildung bestimmen, wobei die Beschäftigung beziehungsweise die Arbeitslosigkeit letztlich vom Reallohn abhängt.

Einschlägige Ansätze der Arbeitsmarktökonomie liefern etwa die sogenannte *Bargaining*-Theorie⁶, mit einer expliziten Modellierung

⁶ Vgl. etwa Orley Ashenfelter/George E. Johnson, *Bargaining Theory, Trade Unions and Industrial Strike Activity*, in: *American Economic Review* 59 (1969), S. 35–49.

von Lohnverhandlungen zwischen Gewerkschaften und Firmen oder Arbeitgeberverbänden, die Effizienzlohn-Theorie⁷, die in mehreren, leicht unterschiedlichen Varianten vor allem die Anreizfunktion von Löhnen im Rahmen üblicher Arbeitsverträge betont, und die Such- oder *Matching*-Theorie⁸, die das Verhalten von Erwerbspersonen bei der Arbeitsuche sowie Entscheidungen von Unternehmen zur Ausschreibung offener Stellen genauer analysiert. Von Bedeutung ist daneben auch die makroökonomisch fundierte Theorie einer (gleichgewichtigen) Arbeitslosenquote ohne Inflationsdruck, englisch „*Non-accelerating-inflation rate of unemployment*“⁹. Arbeitsmarktinstitutionen, die auf dieser Grundlage als mögliche Determinanten der Arbeitslosigkeit in den Blick geraten, sind etwa:

- Lohnverhandlungen, gekennzeichnet durch den Organisationsgrad der Tarifparteien, speziell der Arbeitnehmer, beziehungsweise die effektive Reichweite der Abschlüsse, sowie den Grad an Zentralisierung beziehungsweise Koordination der Verhandlungen;
- Bestandsschutz von Beschäftigungsverhältnissen, insbesondere der Kündigungsschutz für reguläre Arbeitsverträge, aber auch Bestimmungen für den Abschluss befristeter Arbeitsverträge und die Beschäftigung von sogenannten Leiharbeitnehmern;
- Arbeitslosenunterstützung, charakterisiert vor allem durch die Höhe und die Dauer entsprechender Ansprüche, häufig auch in Form von nach der Dauer gestaffelten Leistungen;
- Abgaben auf Arbeit, sowohl in Form von Steuern als auch von (Sozial-)Beiträgen, die insgesamt einen Keil zwischen die für Arbeitgeber anfallenden Lohnkosten und die den Arbeitnehmern zufließenden Nettolöhne treiben.

Hinzufügen ließen sich dem auch einige wichtige Typen von Gütermarktregulierungen, die effektiv zumeist Marktzutrittsbeschränkungen für neue Anbieter erzeugen und den Wettbewerb zwischen bestehenden Unternehmen begrenzen. Die Erfassung und Messung solcher Regelungen ist jedoch bei weitem nicht so fort-

⁷ Vgl. etwa Carl Shapiro/Joseph E. Stiglitz, Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device, in: American Economic Review 74 (1984), S. 433–444.

⁸ Vgl. etwa Christopher A. Pissarides, Equilibrium Unemployment Theory, Cambridge (Mass.)/London 1990.

⁹ Vgl. Richard Layard/Stephen Nickell/Richard Jackman, Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market, Oxford 1991.

geschritten wie bei den zuvor genannten Arbeitsmarktinstitutionen. Mögliche Zusammenhänge zwischen Gütermarktregulierungen und Arbeitsmarktentwicklung sind daher empirisch noch weitgehend unerforscht¹⁰.

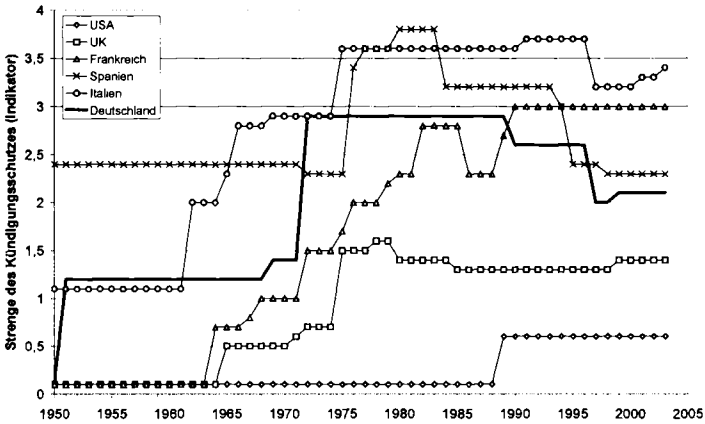
6. Messung von Arbeitsmarktinstitutionen

Für ökonometrische Analysen müssen institutionelle Gegebenheiten, wie sie hier eben benannt wurden, messbar gemacht werden, um ihre Ausprägung international vergleichen und ihre Entwicklung auch über die Zeit verfolgen zu können. Dabei ergeben sich insbesondere zwei Probleme: Erstens ist nur ein Teil der Arbeitsmarktinstitutionen direkt, also im eigentlichen Sinne, messbar, zweitens sind einige der hier aufgeführten Institutionen mehrdimensional. Nicht direkt messbar sind beispielsweise der Grad der Zentralisierung und der Koordination von Lohnverhandlungen sowie viele Aspekte des Kündigungsschutzrechts. Eine Lösung bietet hier die Bildung von Indikatoren, deren Skalierung und effektive Bandbreite allerdings stets etwas Arbiträres hat. Mehrdimensional sind etwa Regelungen zur Arbeitslosenunterstützung oder erneut das gesamte Recht zum Bestandsschutz von Arbeitsverhältnissen. Zur Messung können daher entweder einzelne Aspekte ausgewählt werden (etwa die durchschnittliche Lohnersatzrate der Arbeitslosenunterstützung nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit), oder es können zusammenfassende Maße gebildet werden (etwa ein komplexer Indikator für den Kündigungsschutz, der sich aus mehreren Subindikatoren für einzelne Regelungsfelder zusammensetzt). Sowohl einer Auswahl als auch jeder Art der Gewichtung bei der Zusammenfassung einzelner Dimensionen haftet dabei allerdings ebenfalls eine gewisse Willkür an.

Das Interesse an empirischen, international vergleichenden Analysen der Effekte von Arbeitsmarktinstitutionen hat sich erst etwa ab Mitte der 1980er Jahre stärker entwickelt. Seither wurde insbesondere durch die OECD, aber auch von anderer Seite, gezielt eine gewisse Dateninfrastruktur für solche Untersuchungen geschaffen. Die dabei bereitgestellten Daten unterliegen zwar den angesprochenen Beschränkungen. Sie sind unter Ökonomen aber weithin akzeptiert, zumindest als hinreichend aussagekräftige

¹⁰ Vgl. jedoch etwa Edmund S. Phelps, *The Continent's High Unemployment: Possible Institutional Causes and Some Evidence*, in: Martin Werding (Hrsg.), *Structural Unemployment in Western Europe: Reasons and Remedies*, Cambridge (Mass.)/London 2006, S. 53–73.

Abb. 2: Variation in der Strenge des Kündigungsschutzes für ausgewählte OECD-Länder 1950 bis 2003



Quellen: Allard, Measuring Job Security, Appendix 3.

Proxies für die jeweils erfassten institutionellen Regeln und ihre Veränderungen. Für weiter zurückliegende Zeiträume müssen entsprechende Daten teilweise mit großer zeitlicher Verzögerung (re-)konstruiert werden, so dass das Datenangebot für die 1950er und selbst noch für die 1960er Jahre eher dünn ist. Gleichzeitig gibt es allerdings Anzeichen, dass sich ein Gutteil der Zeitreihen-Variation bei den Arbeitsmarktinstitutionen, das heißt ihre Veränderungen innerhalb eines Landes, bereits in der Zeit vor 1970 abspielte – mit möglichen Konsequenzen für die anschließende Entwicklung der Arbeitslosigkeit.

Ein Beispiel für die langfristige Variation von Institutionen, aber auch für die nennenswerte Variation zwischen verschiedenen Ländern liefert Abbildung 2. Betrachtet wird dort, für einige Länder mit recht unterschiedlichen Verläufen, die Strenge des nationalen Kündigungsschutzrechts nach einem von Gayle Allard gebildeten Indikator¹¹. Für die USA ergibt sich dabei ein recht flacher Verlauf auf einem niedrigen Schutzniveau (mit einer gewissen Verschärfung

¹¹ Vgl. Gayle J. Allard, Measuring Job Security Over Time: In Search of a Historical Indicator for Employment Protection Legislation, Madrid 2005 (Instituto de Empresa Business School Working Paper Nr. WP05-17). Der Indikator nimmt effektiv Werte zwischen 0 und 3,8 an. Höhere Indikatorwerte repräsentieren dabei strengere Regeln zum Bestandsschutz von Arbeitsverhältnissen.

durch die Rechtsprechung zu *unfair dismissals* um 1990), für Frankreich eine kontinuierliche Verschärfung ab etwa 1960, für Italien und Großbritannien – allerdings auf sehr unterschiedlichen Ausgangs- und Endniveaus – zunächst eine gewisse Verschärfung, dann eine Stagnation oder sogar eine leichte Reduktion, für Spanien ein durchgängig eher hohes Schutzniveau, das von Mitte der 1970er bis Mitte der 1990er Jahre vorübergehend sogar noch deutlich verschärft wurde. Für die Bundesrepublik zeigt der Indikator schließlich sprunghafte Verschärfungen des Kündigungsschutzes zu Beginn der 1950er und nochmals zu Beginn 1970er Jahre und eine leichte Reduktion ab Anfang der 1990er Jahre; gleichwohl erscheint der Kündigungsschutz in Deutschland aktuell immer noch als deutlich strenger als vor 1970.

7. Vorhersagen über die Effekte von Arbeitsmarkt-Institutionen

Die verschiedenen theoretischen Ansätze, die den Besonderheiten von Arbeitsmärkten und ihren institutionellen Rahmenbedingungen durch entsprechend vertiefte Modellierungen Rechnung tragen, liefern zugleich mehr oder weniger klare Vorhersagen über die Wirkungen der hier in den Blick genommenen Arbeitsmarktinstitutionen. Aufgabe empirischer Analysen ist dann, diese Vorhersagen zu testen, das heißt zu überprüfen, ob die in ökonometrischen Schätzungen gefundenen Wirkungsrichtungen damit übereinstimmen oder im Widerspruch dazu stehen beziehungsweise ob bei Effekten, die aus theoretischer Sicht zweideutig sind, empirisch eine eindeutige Wirkungsrichtung hervortritt – etwa weil sich einer von mehreren Einzeleffekten als dominant erweist. Um solchen ökonometrischen Analysen den Weg zu bereiten¹², sollen hier daher abschließend die zentralen Hypothesen über Effekte von Arbeitsmarktinstitutionen für das Arbeitsmarktgeschehen, speziell für die Entwicklung der Arbeitslosigkeit, vorgestellt werden.

Als Indikatoren für die Verhandlungsmacht von Gewerkschaften werden üblicherweise der Organisationsgrad der Arbeitnehmer und die Reichweite kollektiver Lohnvereinbarungen angesehen. Je größer diese sind, desto höher sollte der jeweils ausgehandelte Tariflohn ausfallen. Im Endeffekt wird erwartet, dass dies die Arbeitslosigkeit erhöht. Komplexer sind aus theoretischer Sicht die Effekte der Zentralisierung von Lohnverhandlungen. Vermutet wird, dass

¹² Vgl. hierzu den Beitrag von Gebhard Flaig und Horst Rotmann in diesem Band.

sich bei einem mittleren Zentralisierungsgrad, also bei Verhandlungen auf Branchenebene und/oder auf der Ebene großer Tarifgebiete, Löhne und Arbeitslosigkeit am stärksten erhöhen. Bei dezentraleren Verhandlungen, etwa auf Firmenebene, muss die Gewerkschaft Rücksicht auf die Wettbewerbsposition des Unternehmens gegenüber direkten Konkurrenten nehmen; bei stärkerer Zentralisierung treten die durch hohe Löhne induzierte Arbeitslosigkeit und andere gesamtwirtschaftliche Risiken, wie steigende Inflation, stärker hervor und sorgen für eine gewisse Lohnzurückhaltung.

Regelungen zum Bestandsschutz von Arbeitsverhältnissen haben, wie zahlreiche weitere Schutzbestimmungen für Arbeitnehmer in den Bereichen Arbeitszeit und Urlaub, Arbeitssicherheit oder Mitbestimmung, die Tendenz, die Arbeitskosten bei gegebenen Löhnen zu erhöhen und damit die Arbeitslosigkeit zu steigern. Ein strengerer Kündigungsschutz und Bestimmungen zur Begrenzung befristeter Arbeitsverhältnisse oder zur Eindämmung von Leiharbeit sorgen zumindest dafür, dass zwar weniger Arbeitskräfte entlassen werden (was die Arbeitslosigkeit tendenziell senkt), aufgrund der Vorfeldwirkung steigender (erwarteter) Entlassungskosten aber auch weniger Arbeitskräfte eingestellt werden. In jedem Fall sollten also die Dynamik des Arbeitsmarkts, gemessen am sogenannten *Job turnover*, sinken und die Dauer der Arbeitslosigkeit und der Anteil der Langzeitarbeitslosen erhöht werden.

Höhere Ansprüche auf Arbeitslosenunterstützung sollten – zur Wahrung eines gewissen Lohnabstands und weil sie die wirtschaftlichen Folgen der Arbeitslosigkeit mildern – zu höheren Lohnabschlüssen und damit erneut zu erhöhter Arbeitslosigkeit führen. Ein ähnlicher, möglicherweise noch wichtigerer Effekt wird von einer längeren Bezugsdauer für solche Leistungen erwartet. Kurzfristig erfüllen hinreichend großzügige Leistungen der Arbeitslosenunterstützung eine wichtige Versicherungsfunktion, und sie erlauben es den Arbeitslosen, eine bestmöglich zu ihren Qualifikationen passende Stelle zu suchen. Der ungünstige Effekt für Löhne und Arbeitslosigkeit dürfte jedoch immer stärker hervortreten, je länger vergleichsweise hohe Leistungen gezahlt werden, die die Suchanstrengungen der Arbeitslosen schwächen.

Steuern und Sozialabgaben sollten die Arbeitslosigkeit ebenfalls erhöhen, wenn sie zu einer Erhöhung der Lohnkosten führen. Denkbar ist allerdings auch, dass sie entweder durch entsprechend geringere Nettolöhne oder durch entsprechend höhere Güterpreise effektiv von den Arbeitnehmern beziehungsweise den Konsumenten getragen werden und daher die Arbeitsmarktentwick-

lung kaum berühren. In der Regel belasten sie jedoch Arbeitsentgelte stärker als Sozialleistungen. So gesehen können sie zumindest die ungünstigen Effekte der Höhe und der Bezugsdauer von Leistungen zur Arbeitslosenunterstützung verstärken.

Die unmittelbaren Effekte der hier betrachteten Arbeitsmarktinstitutionen für die Entwicklung der Arbeitslosigkeit erweisen sich demnach aus theoretischer Sicht überwiegend als ungünstig. Daneben kann es jedoch auch indirekte, günstigere Effekte geben, die daraus resultieren, dass die institutionellen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes als Teil des sozialen Netzes Sicherheit schaffen. Dies kann die Arbeitnehmer veranlassen, höhere Risiken einzugehen, bessere und stärker firmenspezifische Qualifikationen zu erwerben sowie größere Loyalität gegenüber ihren Arbeitgebern an den Tag zu legen. Sowohl ihre Produktivität als auch die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung können dadurch positiv beeinflusst und die Arbeitsplatzrisiken verringert werden. Ob und in welchem Maße in der Realität eher diese günstigen oder die zuvor ausgeführten, ungünstigen Effekte hervortreten, hängt zum Teil an der genauen Ausgestaltung der einzelnen Institutionen, die durch die Art und Weise ihrer Messung möglichst detailliert erfasst sein sollte. Die Balance der Vor- und Nachteile kann sich ferner – insgesamt oder innerhalb einzelner Länder – im Zeitablauf ändern. Auf der Basis eines Panel-Datensatzes, der mehrere Länder und einen längeren Zeitraum abdeckt, kann dies ebenfalls analysiert werden. Letztlich sind die Effekte von Arbeitsmarktinstitutionen, einschließlich ihres Zusammenwirkens im Rahmen nationaler Institutionensysteme, eine Frage der Empirie, die anknüpfend an existierende Studien¹³ auf verbesserter Datenbasis und umfassender als bisher zu untersuchen ist.

¹³ Vgl. zuletzt etwa Stephen Nickell/Luca Nunziata/Wolfgang Ochel, Unemployment in the OECD since the 1960s: What Do We Know?, in: *EJ* 115 (2005), S. 1–27; Andrea P. Bassanini/Romain Duval, The Determinants of Unemployment across OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions, in: *OECD Economic Studies* 42 (2006), S. 7–86.