

Peter Rühmann

***Der deutsche Arbeitsmarkt:
Fehlentwicklungen, Ursachen
und Reformansätze***



GEORG-AUGUST-UNIVERSITÄT GÖTTINGEN

August 2003

Peter Rühmann

**Der deutsche Arbeitsmarkt:
Fehlentwicklungen, Ursachen und Reformansätze***

August 2003

**Prof. Dr. Peter Rühmann
Volkswirtschaftliches Seminar
der Georg-August-Universität
Platz der Göttinger Sieben 3
37073 Göttingen
pruehma@uni-goettingen.de**

Abstract

Innerhalb weniger Jahrzehnte hat sich der deutsche Arbeitsmarkt vom Vorbild zum Negativbeispiel verändert. Die Erklärung wird hier im Zusammenwirken von Schocks und Institutionen gesucht. Zwar fördern Regelungen wie der Beschäftigungsschutz die Unternehmens-interne Anpassung; die beobachteten starken Beschäftigungsschocks lösten aber externe Anpassungen aus, die – als sozialverträglicher Beschäftigungsabbau gestaltet – zunehmend das soziale Sicherungssystem finanziell belasteten und damit negative Rückwirkungen auf die Beschäftigung ausübten. Zusammen mit weiteren Rückkopplungsprozessen entwickelte sich ein Teufelskreis, der grundlegende Reformen erfordert. Hierzu plädiert der Verfasser für das Modell der „Flexicurity“, d. h. die Deckung des Lebensunterhalts bleibt der Eigenverantwortung überlassen, während der Staat weiterhin eine tragende Rolle bei der Absicherung existenzieller Risiken und der Altersvorsorge behält.

JEL-Kategorie: J 40

Schlagworte: Deutscher Arbeitsmarkt; Flexicurity

* Abschiedsvorlesung, gehalten am 17. Juli 2003 an der Georg-August-Universität Göttingen

1. Einleitung

Der deutsche Arbeitsmarkt befindet sich im Reformprozess; die vorgeschlagenen Maßnahmen werden in Wissenschaft und Öffentlichkeit ausgiebig diskutiert. Somit stellt sich die Frage, welchen besonderen Akzent dieser Beitrag haben wird.

Zum einen geht es mir darum, die Prozesse möglichst systematisch darzustellen, die zur heutigen Lage geführt haben. Dies soll im Abschnitt 2.2 erfolgen. Zum anderen halte ich, wie wohl fast alle, Reformmaßnahmen für unabdingbar. Wichtig ist mir dabei, dass klare Vorstellungen entwickelt werden, welche Ziele den Reformprozess leiten sollen. Aus mehreren Gründen scheint mir eine derartige Orientierung erforderlich.

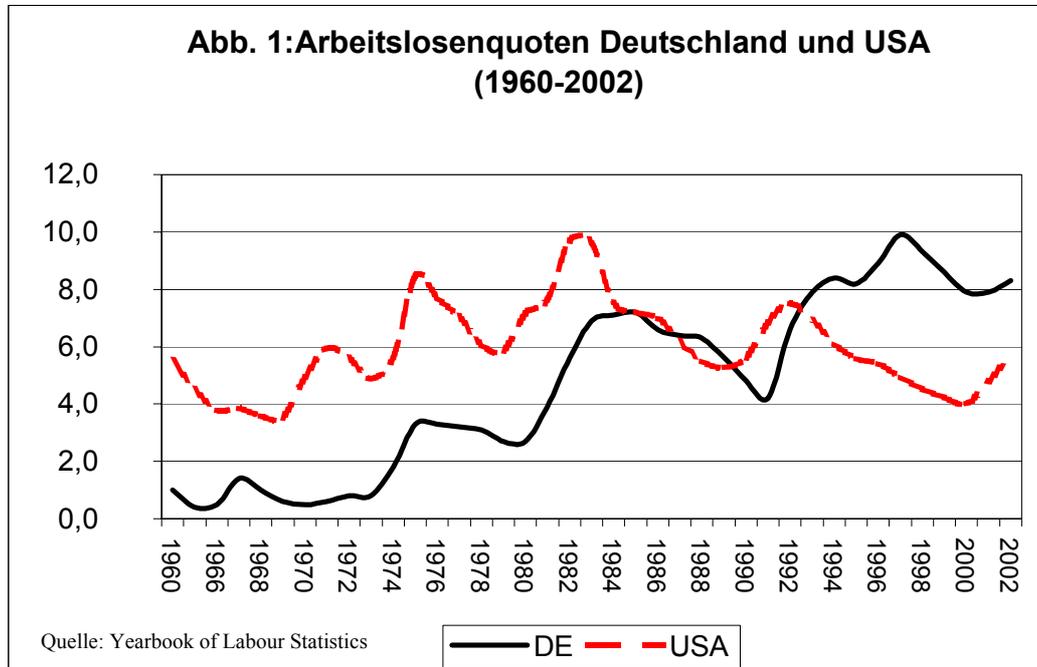
Zum einen benötigen die Handelnden im politischen Entscheidungsprozess bei der Konzipierung und Durchsetzung von einzelnen Maßnahmen eine Orientierung für sich selbst. Diese Orientierung ist aber auch für die Öffentlichkeit wichtig. Der Reformprozess am Arbeitsmarkt ist mit den jetzt zur Diskussion stehenden Maßnahmen sicherlich nicht abgeschlossen. Zusätzliche Maßnahmen werden folgen, und es ist für die Akzeptanz wichtig, dass die betroffene Bevölkerung zumindest eine grobe Vorstellung über den weiteren Fortgang erhält. Hierzu scheint mir z. Z. ein erheblicher Klärungsbedarf zu bestehen. Deshalb werde ich im dritten Kapitel zunächst die Ziele formulieren, die m. E. den Reformmaßnahmen zu Grunde gelegt werden sollten (Abschnitt 3.1), bevor ich mich den Reformmaßnahmen selbst zuwenden werde (Abschnitt 3.2).

2. Fehlentwicklungen und ihre Diagnose

2.1 Fehlentwicklungen

Die in Abb. 1 wiedergegebene Entwicklung der Arbeitslosenquote spiegelt die im internationalen Vergleich zu Grunde gelegten sog. standardisierten Arbeitslosenquoten wider. Hiernach hellt sich das Bild für Deutschland zwar etwas auf, weil die standardisierte Arbeitslosenquote für Deutschland um ca. 2 Prozentpunkte unter den nationalen Angaben liegt. Die in den siebziger Jahren einsetzende Verschlechterung am deutschen Arbeitsmarkt geht aber auch aus ihr deutlich hervor. Bis 1997 hat sich die Arbeitslosenquote gegenüber dem Ausgangszeitraum mehr als verzehnfacht. Ferner sind zyklische Schwan-

kungen festzustellen; seit dem Beginn der siebziger Jahre steigen dabei die Minima im Zyklus immer weiter an. So liegt der Wert von 1991 über dem vorangegangenen Minimum von 1980. Man spricht in diesem Zusammenhang von steigender Sockelarbeitslosigkeit.



Im Vergleich zu den Vereinigten Staaten hat sich die Arbeitslosigkeit in Deutschland seit Mitte der siebziger Jahre ständig verschlechtert. Auffällig ist vor allem, dass es auch in den Vereinigten Staaten eine Tendenz zur steigenden Sockelarbeitslosigkeit gab. Diese Tendenz wurde aber zu Beginn der achtziger Jahre durchbrochen.

Langzeitarbeitslosigkeit

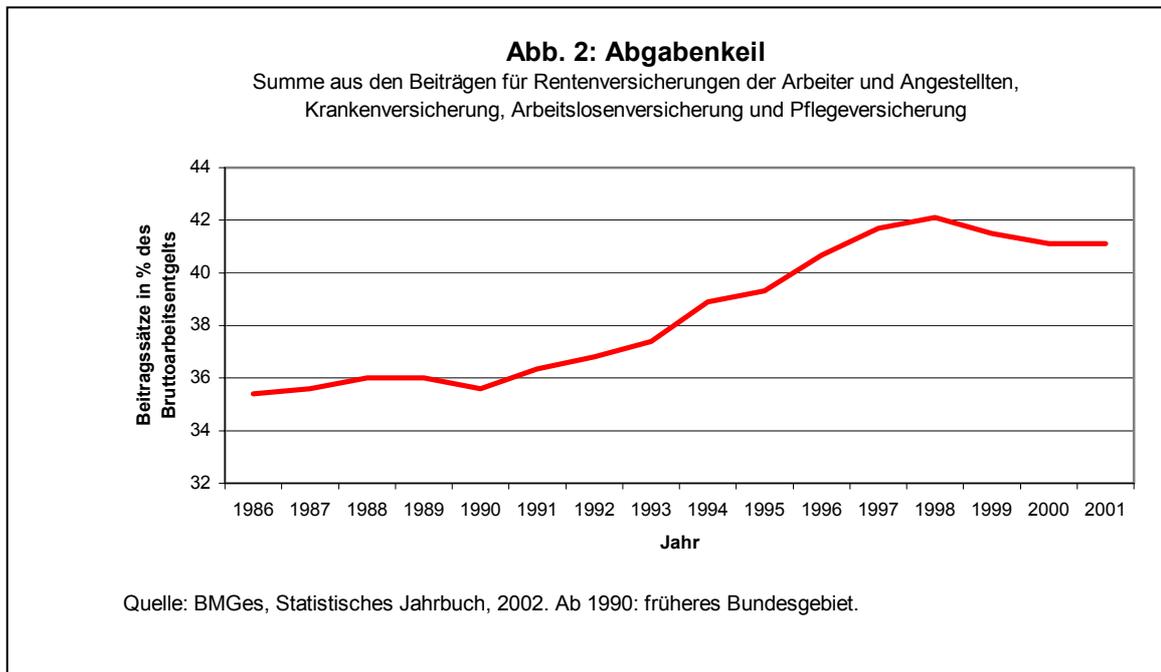
Bedenklich ist nicht nur der Trend zu einer insgesamt steigenden Arbeitslosenquote, sondern auch der steigende Anteil der Langzeitarbeitslosen. Innerhalb von knapp zwei Jahrzehnten hat er um 10 Prozentpunkte (von etwas über 40 % im Jahre 1983 auf gut 50 % im Jahre 2000) zugenommen und fällt im internationalen Vergleich sehr hoch aus¹.

Der Abgabenkeil, hier verstanden als Summe aus Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung im Verhältnis zum Bruttoarbeitsentgelt², überstieg bis zur deut-

¹ Quelle: CESifo (2003), DICE Database.

² Wegen der erheblichen individuellen Unterschiede in den Steuersätzen werden diese hier nicht in den Abgabenkeil einbezogen.

schen Wiedervereinigung nicht den Wert von 36 %; danach stieg er stetig an, um im Jahr 1998 mit etwas über 42 % seinen bisherigen Höchststand zu erreichen.



Ein Grund für den Anstieg dieses Abgabenkeils liegt sicherlich in der überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern (rund gerechnet doppelt so hoch wie im alten Bundesgebiet), da die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten über die Arbeitslosenversicherung die Beiträge der Arbeitslosen mitfinanzieren.

Als Nächstes ist der Anstieg der Schattenwirtschaft zu nennen. Ihr Umfang wurde für das Jahr 2000 auf ca. 16 % des BIP geschätzt (Schneider 2001, 434). Unterstellt man, dass in regulärer wie in inoffizieller Arbeit die gleiche Produktivität erreicht wird, dann könnten in regulärer Arbeit rund 9 % Menschen mehr beschäftigt werden, falls die Schattenwirtschaft wieder auf den Anteil von 1975 (knapp 6 %) reduziert würde. Kämen die dann regulär Beschäftigten alle aus der Arbeitslosigkeit, würde die Arbeitslosenquote nur noch knapp 2 % betragen. Natürlich ist dies eine hypothetische Rechnung; sie zeigt aber, dass in der Schattenwirtschaft ein möglicher Ansatzpunkt zur Beantwortung der oft gehörten Frage liegt: „Woher soll für die vielen Arbeitslosen die Arbeit eigentlich herkommen?“ Nimmt man die eben genannte Schätzung zum Maßstab, müsste genügend Arbeit vorhanden sein, um nicht nur die Arbeitslosigkeit deutlich zu senken, sondern um auch einen Teil derjenigen zu beschäftigen, die sich in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, in einer Umschulung oder Vergleichbarem befinden.

Fazit: Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit ist in Deutschland, auch im internationalen Vergleich, seit dem Eintreten der Ölpreisschocks unbefriedigend verlaufen. Im Zusammenhang damit steht der deutliche Anstieg des Abgabenkeils, der die Überlebensfähigkeit des deutschen Sozialsystems gefährdet. Nach den vorliegenden Schätzungen ist die Schattenwirtschaft zu Lasten der legalen wirtschaftlichen Aktivität angestiegen. Deshalb kann der Mangel an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nicht einfach mit einem Mangel an Beschäftigungsmöglichkeiten überhaupt gleichgesetzt werden.

2.2 Diagnose

Für die Entwicklung am deutschen Arbeitsmarkt lassen sich eine Vielzahl von Ursachen anführen. Diese reichen von der Gewerkschaftsmacht bei der Lohnfindung, den Ölpreisschocks bis zur Internationalisierung auf Seiten der Unternehmen, die ihre Produktion insb. in die mittel- und osteuropäischen Länder verlegen. Statt diese Liste zu vervollständigen und Punkt für Punkt abzarbeiten, will ich den Versuch unternehmen, dem vielfältigen Bild eine Struktur zu geben und einige Zusammenhänge herausarbeiten, die mir zentral erscheinen. *Leitende Fragestellung* wird dabei sein, wieso ein System, das noch zu Beginn der siebziger Jahre allgemein als vorbildlich galt, jetzt genau entgegengesetzt eingeordnet wird. Der Vorrang wird dabei auf Erklärungen liegen, die den Arbeitsmarkt in den Mittelpunkt stellen³.

Deutschland im internationalen Vergleich

Im internationalen Vergleich wird Deutschland üblicherweise als ein Land charakterisiert mit verhältnismäßig hohem Schutz der Beschäftigten auf Grund von Arbeitsmarktregulierungen (Stichwort Kündigungsschutz) und hoher sozialer Sicherung. Diese Einschätzungen beruhen i. d. R. auf Daten der OECD (Nickell 1997; Nickell/Nunziata/Ochel/Quintini 2002). Grob gesprochen, liegt Deutschland unter den berücksichtigten zwanzig OECD-Ländern im oberen Drittel, soweit es den Beschäftigungsschutz sowie Höhe und Dauer der Lohnersatzleistungen betrifft. Diese Einschätzungen beziehen sich sowohl auf den Zeitraum Ende der sechziger/Anfang der siebziger Jahre als auch auf die erste Hälfte der neunziger Jahre. Der im Wesentlichen unveränderte Rang in der Einordnung der deutschen Institutionen⁴ zeigt, dass der Hinweis auf Beschäftigungsschutz und soziale Sicherung allein keine plausible Erklärung dafür liefern kann, warum während der letzten Jahrzehnte

³ Für eine umfassende Analyse vgl. Sinn 2003.

⁴ Allerdings erfolgte in der ersten Hälfte der siebziger Jahre in der Rechtsprechung der Arbeitsgerichte ein Wandel zugunsten der Beschäftigten (Berger 1998, 190).

verantwortlich zu machen, die insgesamt gesehen zu einer Art Teufelskreis geführt haben. In Abb. 3 sind sie durch schraffierte Pfeile gekennzeichnet. Institutionen, die diese Rückkoppelungsprozesse auslösen, sind insb. der Beschäftigungsschutz und das System der sozialen Sicherung (kurz: Sozialsystem).

Auswirkungen des Beschäftigungsschutzes

Nicht nur der Kündigungsschutz selbst, sondern auch die Mitwirkungsrechte des Betriebsrates bei einer Kündigung erschweren in Deutschland tendenziell die Entlassung von Arbeitsplatzinhabern. Die wichtigste Regelung in diesem Zusammenhang ist das Kündigungsschutzgesetz. Dieses lässt Entlassungen nur aus dringlichen betrieblichen Erfordernissen oder aus Gründen zu, die in der Person bzw. dem Verhalten des Arbeitnehmers liegen (Halbach/Paland/Schwedes/Wlotzke 1997, Zif. 2/506). Der Betriebsrat muss bei Entlassungen gehört werden. Widerspricht er der Kündigung, dann führt das in strittigen Fällen letztlich zu einem Verfahren beim Arbeitsgericht. Diese Verfahren enden fast immer mit der Auflösung des Arbeitsverhältnisses (SZ Nr. 137 v. 14. Februar 2003).

Vereinfachend lässt sich sagen, dass Entlassungen über die im Kündigungsschutzgesetz genannten Gründe hinaus möglich sind, allerdings u.U. erst nach einem langwierigen Verfahren, dessen Ausgang nicht mit absoluter Gewissheit feststeht und das i.d.R. zu finanziellen Belastungen führt, deren Höhe unsicher ist.⁷ Dies erschwert Entlassungen. Damit sinkt aber auch die Bereitschaft der Unternehmen, Einstellungen vorzunehmen, da sie die mit einer etwaigen Entlassung verbundenen Belastungen von vornherein in ihre Überlegungen einbeziehen. Verminderte Bereitschaft zur Einstellung einerseits und verringerte Entlassungshäufigkeit andererseits wirken auf die Beschäftigung jeweils in entgegengesetzte Richtung. Der Nettoeffekt auf die Beschäftigung und damit auch auf die Arbeitslosigkeit ist mit derartigen allgemeinen Überlegungen allein nicht zu beurteilen.

Detaillierte empirische Untersuchungen, die insb. von der OECD durchgeführt wurden und sich auf internationale Vergleiche stützen, kommen zu dem Ergebnis, dass Beschäftigungsschutzregelungen, wenn überhaupt, nur einen geringen Einfluss auf den Beschäftigungsumfang haben; sie vermindern aber die Mobilität auf den Arbeitsmärkten (Bentolila/Bertola 1990; OECD 1999). M. a. W. ist zu erwarten, dass in einem Land mit relativ hohem Beschäftigungsschutz wie Deutschland die Dauer eines Arbeitsverhältnisses ver-

⁷ Bei Massenentlassungen muss das Unternehmen einen Sozialplan mit dem Betriebsrat aushandeln, was ebenfalls mit finanziellen Belastungen verbunden ist.

hältnismäßig lang ist. Empirische Untersuchungen bestätigen diesen Befund (Auer/Cazes 2000; Addison/Teixera 2003).

Die Auswirkungen des Beschäftigungsschutzes abschließend, möchte ich noch kurz auf die Anpassungsmöglichkeiten der Unternehmen eingehen, weil dies später eine Rolle spielen wird. Auch wenn Entlassungen erschwert werden, verfügen die Unternehmen bei negativen Beschäftigungsschocks über Anpassungsmöglichkeiten. Sie können mit internen Maßnahmen reagieren, z. B. vorübergehend Kurzarbeit einführen oder innerhalb des Unternehmens Arbeitskräfte auf andere Stellen umsetzen. M. a. W. wird die verminderte externe, die sog. numerische Flexibilität teilweise durch eine interne Flexibilität ersetzt (Dörsam 1997). Es hängt von der Art der Störungen ab, ob diese Auswirkung eher positiv oder eher negativ zu beurteilen ist. Bei Störungen, die nur temporär sind und keine grundlegende Umstellung der Produktion erfordern, bedeutet es keinen Nachteil, wenn sich die erforderlichen Anpassungen im Wesentlichen innerhalb bestehender Unternehmen vollziehen. Anders ist der Zusammenhang zu bewerten, wenn es sich um massive Störungen handelt, die eine dauerhafte Strukturänderung auslösen⁸. In diesem Fall wird der Wandel dadurch vorangetrieben, dass neue Unternehmen auftreten und andere stark wachsen, während bestehende Unternehmen aus den benachteiligten Branchen zurückgedrängt werden. M. a. W. ist dann eher die externe als die interne, funktionelle Flexibilität gefragt⁹.

Auswirkungen der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung

Die Auswirkungen der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung sind hinreichend bekannt, so dass die Argumente nur kurz wiedergegeben werden müssen. Eine relativ großzügige Unterstützung von Arbeitslosen führt dazu, dass der Druck bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz abnimmt. Damit wird tendenziell die Arbeitslosigkeit verlängert und die Arbeitslosenquote erhöht¹⁰.

Speziell mit Blick auf Deutschland ist noch auf eine weitere Regelung hinzuweisen, nämlich auf das Kurzarbeitergeld und den Vorruhestand. Mit dem Kurzarbeitergeld wird die interne Anpassung innerhalb der Unternehmen nach negativen Beschäftigungsschocks

⁸ So haben Ölpreisschocks eine Umstellung auf energiesparende Produktionsverfahren wirtschaftlich erzwungen.

⁹ Dies wird selbst dann gelten, wenn ein großer Teil der Produktionsumstellung innerhalb bestehender Unternehmen vonstatten geht: Die Erschließung neuer Tätigkeitsfelder wird in diesem Fall begleitet sein von der Anwerbung entsprechend qualifizierter Fachkräfte.

¹⁰ Dabei ist vor allem die Bezugsdauer, nicht aber die Höhe der Lohnersatzleistungen entscheidend (Gangl/Schmid 2002, 453). Für eine eingehende Analyse der Anreizwirkungen, die von der sozialen Sicherung auf das Arbeitsangebot ausgehen, vgl. Sinn (2003, 26-31).

finanziell unterstützt. Die Vorruhestandsregelung förderte in Zeiten negativer Beschäftigungsschocks den Kompromiss zwischen den Interessen der Unternehmen und der Beschäftigten in Form des sog. sozialverträglichen Beschäftigungsabbaus. M.a.W. ermöglichte sie die externe Anpassung der Unternehmen – trotz des Beschäftigungsschutzes, der die Unternehmens-interne Anpassung begünstigt. Dieser Kompromiss hat allerdings eine finanzielle Belastung des sozialen Netzes zur Folge¹¹. Außerdem verringert er den Druck auf die Arbeitsplatzinhaber, durch Lohnzugeständnisse einen Beschäftigungsabbau zu vermeiden, und stärkt so die Position der verbliebenen Insider bei Lohnverhandlungen.

Mit Blick auf die Rückkoppelungsprozesse ist als Hauptwirkung aus der sozialen Absicherung von Arbeitslosigkeit die finanzielle Belastung für das Sozialsystem festzuhalten (Rückkoppelungsprozess 1, der verschärft wird durch den Rückkoppelungsprozess 2, die Ausdehnung der Schattenwirtschaft). Daneben ist die Entwertung des Humankapitals durch die Verlängerung von Arbeitslosigkeit (Rückkoppelungsprozess 3) sowie die Stärkung der Position der Insider (Rückkoppelungsprozess 4) zu beachten.

Rückkoppelung 1: Finanzielle Belastung des Sozialsystems

Ein Nachteil der sozialen Absicherung von Arbeitslosigkeit und Vorruhestand liegt auf der Hand: Sie muss finanziert werden, und der beobachtete Anstieg des Abgabenkeils ist teilweise hierauf zurückzuführen. Hinzu kommt, dass die Arbeitslosen letztlich als Beitragszahler für die gesetzliche Krankenversicherung und die gesetzliche Rentenversicherung ausfallen. Auch dies erhöht die finanzielle Belastung der Erwerbsarbeit und hat ungünstige Auswirkungen auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, wie durch verschiedene empirische Untersuchungen belegt wird (Logeay 2003, 358).

Rückkoppelung 2: Schattenwirtschaft: Entsolidarisierung

Bei einer Beschäftigung in der Schattenwirtschaft entgehen dem Sozialsystem Abgaben (und den Gebietskörperschaften zusätzlich Steuern); dafür entfallen in der Arbeitslosen- und Rentenversicherung die entsprechenden Leistungen. In erster, grober Annäherung, die alle zeitlichen Gesichtspunkte vernachlässigt, lässt sich sagen, dass hieraus per Saldo keine finanziellen Belastungen für das Sozialsystem entstehen. Anders sieht das bei der gesetzlichen Krankenversicherung aus, die nach dem Solidarprinzip organisiert ist; d. h. die Beiträge, nicht aber die Leistungen korrespondieren mit den Einkommen. Soweit die in der

¹¹ Außerdem scheiden die Freigesetzten aus dem Berufsleben aus und stehen nicht mehr anderen Unternehmen auf dem Arbeitsmarkt zur Verfügung.

Schattenwirtschaft Tätigen durch eine reguläre Beschäftigung Ansprüche gegen die gesetzliche Krankenversicherung besitzen, verkürzen sie deren Finanzierung¹², ohne dies durch eine Einschränkung der von ihnen in Anspruch genommenen Leistungen auszugleichen. Dieser Vorgang, der hier als Entsolidarisierung gekennzeichnet wird, erhöht die finanziellen Belastungen des Sozialsystems, mit den beschriebenen Rückwirkungen auf Abgabenkeil und Beschäftigung.

Rückkoppelung 3: Entwertung des Humankapitals

Humankapital der Beschäftigten wird durch die Anwendung im Beruf erhalten und weiter vermehrt. Fehlende Erwerbstätigkeit vermindert es, mit der Folge dass die Unternehmen mit fortschreitender Dauer der Erwerbslosigkeit eines Arbeitslosen immer zurückhaltender bei der Einstellung der Betroffenen werden. Zum Problem wird dies insb. bei Langzeitarbeitslosigkeit. Wenn Unternehmer eher Stellen offen lassen, als sie mit einem Langzeitarbeitslosen zu besetzen, hat dies nicht nur für die Betroffenen selbst negative Folgen, sondern wird auch die Beschäftigung senken und die finanziellen Belastungen des Sozialsystems weiter erhöhen. Des Weiteren werden die Arbeitsplatzinhaber (Insider) begünstigt, weil sie einen geringeren Konkurrenzdruck verspüren.

Rückkoppelung 4: Begünstigung der Insider

Wie angesprochen, stärken die in Deutschland geltenden institutionellen Gegebenheiten tendenziell die ökonomische Macht der Insider, weil sie ihnen einerseits einen gewissen Schutz vor Entlassungen bieten und andererseits den sozialverträglich gestalteten Beschäftigungsabbau finanziell unterstützen. Es liegt nahe, dass die Insider ihre ökonomische Macht dazu nutzen, höhere Löhne durchzusetzen bzw. hohe Löhne auch in Zeiten rückläufiger Beschäftigung zu verteidigen. Die im internationalen Vergleich sehr hohen Stundenlöhne in Deutschland sprechen für diese Vermutung¹³. Nun wird dem entgegen gehalten, dass den hohen Stundenlöhnen eine entsprechend hohe Produktivität gegenüber steht. In diesem Fall würden die Lohnkosten pro erzeugte Einheit, die sog. Lohnstückkosten, in einer international vergleichbaren Größenordnung liegen. Ein Blick in die entsprechenden Statistiken zeigt aber, dass innerhalb des Eurowährungsgebiets nicht nur die Löhne, sondern auch die Lohnstückkosten in Deutschland sehr hoch sind (IW 2002b)¹⁴. Dies spricht ebenfalls dafür,

¹² Nach einer Schätzung der damaligen Bundesregierung aus dem Jahre 1994 lag der entsprechende Betrag pro Schwarzarbeiter in einer Größenordnung von 6 Tsd. DM im Jahr (SZ Nr. 165 v. 20. Juli 1994).

¹³ IW 2002a (Arbeitskosten je Stunde in der Verarbeitenden Industrie 2001, einschl. Personalzusatzkosten).

¹⁴ Hierbei ist noch zu berücksichtigen, dass die durchschnittliche Produktivität steigt, wenn als Folge hoher Löhne Arbeitsplätze abgebaut werden, deren Produktivität nur unterdurchschnittlich ist. Damit verzerrt ein

dass die Insider eine überdurchschnittlich hohe Macht bei der Durchsetzung von Lohnforderungen gehabt haben.

Zum Abschluss dieses Teils soll der Versuch unternommen werden, die für den deutschen Arbeitsmarkt wichtigsten Vorgänge in einer stark gerafften Zusammenfassung darzustellen.

- Kündigungsschutz, Mitwirkungsrechte der Beschäftigten sowie einzelne Regelungen im System der sozialen Sicherung begünstigen in Deutschland die Unternehmensinterne Anpassung bei Störungen und führen im internationalen Vergleich zu relativ lang dauernden Arbeitsverhältnissen. Wie dargelegt hat dies in einem verhältnismäßig ruhigem Umfeld mit nur temporären Störungen Vorteile, erweist sich aber als Problem bei massiven Beschäftigungsschocks, die dauerhafte Anpassungen in der Produktionsstruktur erfordern.
- Als Außeneinflüsse, von denen die Beschäftigung in Deutschland in starkem Maß negativ beeinflusst wurde, lassen sich die beiden Ölpreisschocks und die wirtschaftlichen Folgen der deutschen Vereinigung identifizieren. Während die beiden erstgenannten Schocks alle westlichen Industrieländer trafen (auch die USA), aber wegen der unterschiedlichen Institutionen nicht überall die gleichen Auswirkungen hatten, ist der zuletzt genannte Außeneinfluss spezifisch für Deutschland.
- Die besprochenen Institutionen begünstigten die Beschäftigten, die sog. Insider, weil sie Entlassungen erschwerten oder einen sozialverträglich ausgestalteten Beschäftigungsabbau unterstützten. Auf diese Weise konnte in Deutschland trotz rückläufiger Beschäftigungsentwicklung ein im internationalen Vergleich hohes Lohnniveau gehalten werden.
- Die Nachteile in der Ausgestaltung der Arbeitsmarktinstitutionen traten erst bei den massiven negativen Beschäftigungsschocks zu Tage. Diese führten zu externen Anpassungen¹⁵ – trotz der entgegengerichteten Wirkung des Beschäftigungsschutzes. Einerseits verstärkte sich angesichts der geschützten Position der Insider die Lang-

Beschäftigungsabbau, wie er in Deutschland während der neunziger Jahren zu verzeichnen war (vgl. Sinn 2003, Fig. 17), die Lohnstückkosten nach unten. Vgl. Sachverständigenrat 1999, Zif. 332ff.

¹⁵ Nach empirischen Untersuchungen dominierte in Deutschland, im Gegensatz zu den USA, zwar kurzfristig die interne über die externe Anpassung; langfristig war aber dieser Unterschied zwischen den beiden Ländern nicht mehr festzustellen (Schettkat 1992, 89). Sengenberger (1990, 154f.) stellte seit den siebziger Jahren allgemein eine steigende Tendenz zu Unternehmens-externer Anpassung fest.

zeitarbeitslosigkeit, andererseits war der unter Rückgriff auf das Sozialsystem gefundene Kompromiss zwischen den Insidern und den Unternehmen mitverantwortlich für die ständig zunehmende finanzielle Belastung der sozialen Sicherungssysteme. Es entwickelte sich ein Teufelskreislauf und der Kompromiss erwies sich nicht als dauerhaft tragfähig. Entscheidende Korrekturmaßnahmen erscheinen deshalb unumgänglich.

3. Reformansätze

3.1 Ziele

Wie eingangs bereits angesprochen, ist es wichtig, dass den einzelnen Reformmaßnahmen Zielvorstellungen zu Grunde liegen. Ich plädiere hier für die beiden folgenden Ziele:

1. Seinen Lebensunterhalt soll jeder so weit wie möglich in Eigenverantwortung erwirtschaften.
2. Bei der wirtschaftlichen Absicherung von Existenzbedrohenden Risiken und bei der Vorsorge für die Zeit der Nicht-Erwerbstätigkeit im Alter soll dem Staat weiterhin eine tragende Rolle zugewiesen werden.

Zu 1) Das Ziel einer möglichst weitgehenden Eigenverantwortlichkeit soll hier nicht im Einzelnen begründet werden. Die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt zeigt, dass die Wirtschaftspolitik keine Garantie für sichere Arbeitsplätze übernehmen kann. Dem Ziel der möglichst weitgehenden Eigenverantwortlichkeit entspricht es *nicht*, wenn ein erheblicher Teil der Erwerbsspersonen seinen Lebensunterhalt aus Lohnersatzleistungen oder durch die Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik bestreitet. Unabhängig von den Belastungen für das System der Sozialen Sicherung ist auch aus diesem Grund eine Rückführung der Arbeitslosigkeit in Deutschland vordringlich.

Zu 2) Grundsätzlich soll m.E. auch bei der Absicherung existenzieller Risiken das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit gelten. Das würde eine rein privatwirtschaftliche Absicherung gegen existenzielle Risiken und Vorsorge für den Ruhestand nahe legen.

Es ist aber zu bedenken, dass insbes. bei der Vorsorge für den Ruhestand die finanziellen Risiken für den Einzelnen beträchtlich sind. Unter den heutigen Gegebenheiten wird ein

junger Mensch, der mit vielleicht 20 Jahren ins Berufsleben tritt, vermutlich über ein Viertel seiner dann noch zu erwartenden Lebenszeit ohne Erwerbseinkommen sein. Er muss diese Zeit absichern, um einen angemessenen Lebensstandard bewahren zu können. Eine rein privatwirtschaftliche Lösung ist mit Ausfallrisiken verbunden, gegen die sich der Einzelne nur durch eine weitgehende Diversifizierung schützen kann. Wegen der hohen Fixkosten, z. B. für die Beschaffung der nötigen Informationen, ist eine rein private Risikostreuung nur bei einem Vermögen möglich, dessen Höhe jenseits des für die breite Bevölkerung Erreichbaren liegen¹⁶. Die Erfahrungen in den USA unterstützen diese Einschätzung. Dort hat sich der Staat bereits vor drei Jahrzehnten zum Eingreifen entschlossen, indem ein Rettungsfonds für Not leidende Pensionsfonds gegründet wurde. In Großbritannien gibt es z. Z. gerade eine Initiative der Regierung, die in diese Richtung geht (SZ Nr. 136 v. 16. Juni 2003).

Allerdings haben Rettungsmaßnahmen große Nachteile für die Betroffenen: Diese können sich nie sicher sein, ob eine derartige Maßnahme auch für sie durchgeführt wird; ist z.B. der Kreis der Betroffenen zu klein, kann man eher von dem Gegenteil ausgehen. Deshalb plädiere ich dafür, sich nicht auf nachträgliche Rettungsmaßnahmen zu verlassen, sondern ein tragfähiges System der sozialen Sicherung zu bewahren. Dabei ist es wichtig, dass dieses System für den Beitragszahler ein Mindestmaß an Transparenz und Verlässlichkeit besitzt. Dies gilt vor allem für die Rentenversicherung, bei der die Beitragszahlungen mit einem langen Vorlauf vor den Rentenleistungen erfolgen. Ohne in die Einzelheiten gehen zu wollen, möchte ich in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass ein Beitragszahler in der Lage sein sollte, nach einer ihm einsichtigen Formel voraussichtliche Höhe und Schwankungsbreite seiner späteren Rente abzuschätzen, und vor allem, dass das System vor Eingriffen geschützt wird, die aus tagespolitischen Erwägungen erfolgen. Um ein Bild zu gebrauchen, es sollte mit einer ruhigen Hand gesteuert werden. All dies spricht neben Kostenerwägungen für eine relativ einfache Formel. Als Konsequenz müssten dann Differenzierungen, die aus individueller Sicht wünschenswert erscheinen, der Eigenverantwortung überlassen bleiben.

3.2 Reformmaßnahmen

Auch wenn die hier formulierten Ziele allgemein gehalten sind, lassen sich aus ihnen einige Folgerungen ableiten.

¹⁶ Zwar ist über das selbst genutzte Wohnungseigentum eine gewisse Risikostreuung möglich. Die Vereinigten Staaten und Großbritannien sind Beispiele für die Bedeutung dieser Sicherungskomponente. Das Risiko ist aber hoch, wenn man in diesem Zusammenhang an die Folgen eines möglichen Zusammenbruchs des Immobilienbooms in den beiden genannten Ländern denkt.

Zur Verfestigung der Arbeitslosigkeit in Deutschland haben nach der hier vorgenommenen Diagnose primär die Arbeitsmarktregulierungen und das System der sozialen Sicherung beigetragen. Allein schon aus finanziellen Gründen scheint ausgeschlossen zu sein, auf diesem Weg fortzufahren. Deshalb sind Reformen nicht zu umgehen. Die in der Agenda 2010 vorgesehenen Maßnahmen gehen in diese Richtung, indem sie vorrangig mit Kürzungen an den Leistungen des Sozialsystems ansetzen (IW 2003). Trotzdem wird auch nach Umsetzung der heute vorgesehenen Maßnahmen das System der sozialen Sicherung in seinen Grundzügen erhalten bleiben. Insoweit sind diese Schritte mit dem zweiten von mir formulierten Ziel vereinbar. Allerdings fehlt eine ausreichende Orientierung darüber, wie weit die Reduzierung der Leistungen gehen soll, wenn - was zu erwarten ist - weitere Reformschritte folgen müssen. Deshalb sehe ich bei der Reform des Sozialsystems die beiden von mir als wichtig angesehenen Kriterien Transparenz und Verlässlichkeit des Systems *nicht* als erfüllt an.

Hinsichtlich der Arbeitsmarktregulierungen sieht die Agenda 2010 Einschränkungen vor, beim Kündigungsschutz und bei der Bindewirkung von tarifvertraglichen Regelungen. Nach dem heutigen Erkenntnisstand werden Einschränkungen beim Kündigungsschutz direkt keine nachhaltige Auswirkung auf die Höhe der Arbeitslosenquote haben; sie beeinflussen aber, wie angeführt, die Marktmacht der Insider und wirken damit der Verfestigung der Arbeitslosigkeit entgegen.

Wenn man davon ausgeht, dass Institutionen auf dem Arbeitsmarkt sowie das System der sozialen Sicherung die entscheidenden Ansatzpunkte für die beschriebenen Rückkopplungsmechanismen bei der Arbeitslosigkeit sind, und wenn man deutliche Einschnitte für notwendig hält, dann bleibt noch die Frage offen, in welchem Bereich dabei der Schwerpunkt liegen soll. Falls, wie hier vertreten, das Ziel besteht, ein tragfähiges System der sozialen Sicherung zu bewahren, müssen entscheidende Einschnitte bei den Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt erfolgen. Im europäischen Zusammenhang ist hierbei an Dänemark zu denken, mit seinem Modell der sog. „Flexicurity“, d.h. einem flexiblen Arbeitsmarkt in Verbindung mit einem gut ausgebauten System der sozialen Sicherung (Braun 2003). Angesichts der hohen Anforderungen, die ein flexibler Arbeitsmarkt an sie stellt, sind viele Arbeitnehmer in Versuchung, sich in den Schutz des Systems der sozialen Sicherung zurückzuziehen. Um dieses System nicht übermäßig zu belasten, müssen Maßnahmen ergriffen werden, die den Betroffenen wieder in den Arbeitsmarkt hineinziehen oder auch hineintreiben. Mit „Fördern und Fordern“ werden diese Maßnahmen beschrieben, die notwendigerweise auch mit Zwängen verbunden sind.

Um ein mögliches Missverständnis zu vermeiden, es geht nicht darum, etwa das dänische Modell der „Flexicurity“ 1:1 zu übernehmen, sondern eher darum, Anregungen zu erhalten, in welche Richtung gedacht werden sollte. Darüber hinaus müssen auch die beiden weiteren Rückkoppelungsmechanismen in die Überlegungen einbezogen werden, d.h. die Entwertung von Humankapital durch Langzeitarbeitslosigkeit und die Entsolidarisierung durch die Schattenwirtschaft. Die Vorschläge der Hartz-Kommission weisen in diese Richtung.

4. Fazit

In diesem Vortrag bin ich der Frage nachgegangen, wie erklärt werden kann, dass sich der deutsche Arbeitsmarkt innerhalb weniger Jahrzehnte vom Vorbild zu einem eher negativen Beispiel entwickelt hat. Nach der hier vorgetragenen Hypothese haben Schocks, allgemeiner Außeneinflüsse, im Zusammenwirken mit den Institutionen die Entwicklung bestimmt. Dementsprechend bieten weder Außeneinflüsse allein noch Institutionen allein eine befriedigende Erklärung. Zwar stellen die wirtschaftlich noch nicht bewältigten Folgen der deutschen Vereinigung eine Störung dar, die speziell den Arbeitsmarkt in Deutschland beeinträchtigt hat. Es ist schon aus zeitlichen Gründen ausgeschlossen, dass hiermit allein eine Entwicklung erklärt werden kann, die spätestens in der ersten Hälfte der achtziger Jahre eingesetzt hat.

Auf der anderen Seite hat sich im internationalen Vergleich die Rangordnung deutscher Institutionen wie Arbeitsmarktregulierungen oder das System der sozialen Sicherung während des betrachteten Zeitraums kaum verändert, so dass auch diese nicht als alleinige Ursache für das stetige Zurückfallen in Frage kommen. Dementsprechend wurde hier die These vertreten, dass die von den institutionellen Gegebenheiten in Deutschland begünstigte Unternehmens-interne Anpassung bei den beobachteten starken Beschäftigungsschocks nicht mehr ausreichte und zunehmend externe Anpassungen erfolgten, die häufig in Form des sog. sozialverträglichen Arbeitsplatzabbaus gestaltet wurden. Dieser stellte einen Kompromiss zwischen den Arbeitsplatzinhabern und den Unternehmen dar und führte zu einer dauerhaften finanziellen Belastung des sozialen Netzes. Damit setzte eine negative Rückkoppelung ein, wodurch sich die Arbeitslosigkeit verfestigte. Verstärkt wurde diese negative Rückkoppelung durch den Trend zur Schattenwirtschaft, durch die Entwertung von Humankapital bei Langzeitarbeitslosigkeit sowie durch die Marktmacht der Insider.

Da sich eine Fortsetzung des hier eingeschlagenen Weges allein schon aus finanziellen Gründen verbietet, erscheinen Reformen unumgänglich, die am Rückkoppelungsprozess ansetzen. Wichtig ist, dass hinter den Reformen klare Zielvorstellungen erkennbar sind, damit Transparenz und Verlässlichkeit gewährleistet bleiben. Bei den Zielen scheint mir vorrangig zu sein, dass einerseits die Sicherung der wirtschaftlichen Existenz so weit wie möglich der Eigenverantwortung überlassen bleibt, und dass andererseits der Staat weiterhin eine tragende Rolle bei der Absicherung von existenziellen Risiken und bei der Altersvorsorge behält. Diese beiden Ziele lassen sich im Konzept der Flexicurity vereinen. Im augenblicklichen Reformprozess sehe ich insbes. mit Blick auf das zweite Ziel Transparenz und Verlässlichkeit nicht ausreichend gewährleistet.

Literaturverzeichnis

- ADDISON, J.; TEIXEIRA, P. (2003), The economics of employment protection, *Journal of Labor Research* 24, 85-129.
- AUER, P.; CAZES, S. (2000), The resilience of the long-term employment relationship: Evidence from the industrialized countries, *International Labour Review* 139, 379-408.
- BENTOLILA; S.; BERTOLA, G. (1990), Firing Costs and Labour Demand: How Bad is Eurosclerosis?, *Review of Economic Studies* 57, 381 – 402.
- BERGER, H. (1998), Regulation in Germany. Some Stylized Facts About Its Time Path, Causes, and Consequences, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 118, 185-220.
- BLANCHARD, O.; WOLFERS, J. (2000), The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: the Aggregate Evidence, *Economic Journal* 110, C1-C33.
- BRAUN, Th. (2003), Ein neues Modell für Flexicurity – der dänische Arbeitsmarkt, *WSI Mitteilungen* 56, 92-99.
- DÖRSAM, P. (1997), Die Beschäftigungswirkung des Kündigungsschutzes aus der Sicht institutionalistischer Arbeitsmarkttheorien, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 117, 55-84.
- GANGL, M.; SCHMID, G. (2002), Wie sind die Vorschläge der Hartz-Kommission zu beurteilen?, *Wirtschaftsdienst* 82, 451 – 455.
- HALBACH, G.; PALAND, N.; SCHWEDES, R.; WLOTZKE, O. (1997), Übersicht über das Arbeitsrecht. 6., neubearb. u. erw. Aufl. Bonn.
- Institut der Wirtschaft (2002a), Arbeitskosten international: Deutschland bleibt Weltmeister, *iwd* 28:28.
- Institut der Wirtschaft (2002b), Lohnstückkosten: Weiter auf hohem Niveau, *iwd* 28:41.
- Institut der Wirtschaft (2003), Agenda 2010: Der Anfang lässt hoffen, *iwd* 29:21.
- LOGEAY, C. (2003), Arbeitsmarktinstitutionen und Arbeitslosigkeit: Stand der wissenschaftlichen Diskussion, *DIW Wochenbericht* 22.
- NICKELL, St. (1999), Why Do Unemployment Rates Differ?, *Wirtschaftspolitische Blätter* 46, 219-224.

- NICKELL, St.; NUNZIATA, L.; OCHEL, W.; QUINTINI, G. (2002), Why Do Jobless Rates Differ?, CESifo Forum 3:1, 50-59.
- OECD (1999), Employment Protection and Labour Market Performance, Employment Outlook, Chapter 2, 47-132.
- Sachverständigenrat (1999) zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1999/2000. Wiesbaden.
- SCHETTKAT, R. (1992), The Labor Market Dynamics of Economic Restructuring. The United States and Germany in Transition. New York; Westport, Connecticut; London.
- SCHNEIDER, F. (2001), Arbeit im Schatten: Einige theoretische und empirische Überlegungen über die Schattenwirtschaft, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2, 425-439.
- SENGENBERGER, W. (1990), Flexibility in the Labor Market – Internal versus External Adjustment in International Comparison, in: E. Appelbaum; R. Schettkat (eds.), Labor Market Adjustments to Structural Change and Technological Progress, New York; Westport, Connecticut; London, 144-162.
- SINN, H.-W. (2003), The Laggard of Europe, CESifo Forum 4, Special Issue 1.
- SÜDEKUM, J.; RÜHMANN, P. (2003), Severance Payments and Firm-specific Human Capital, Labour 17, 47-62.

Bisher erschienene Diskussionspapiere

- Nr. 18:** Rühmann, Peter: **Der deutsche Arbeitsmarkt: Fehlentwicklungen, Ursachen und Reformansätze**, August 2003
- Nr. 17:** Suedekum, Jens: **Subsidizing Education in the Economic Periphery: Another Pitfall of Regional Policies?**, Januar 2003
- Nr. 16:** Graf Lambsdorff, Johann; Schinke, Michael: **Non-Benevolent Central Banks**, Dezember 2002
- Nr. 15:** Ziltener, Patrick: **Wirtschaftliche Effekte des EU-Binnenmarkt-programms**, November 2002
- Nr. 14:** Haufler, Andreas; Wooton, Ian: **Regional Tax Coordination and Foreign Direct Investment**, November 2001
- Nr. 13:** Schmidt, André: **Non-Competition Factors in the European Competition Policy: The Necessity of Institutional Reforms**, August 2001
- Nr. 12:** Lewis, Mervyn K.: **Risk Management in Public Private Partnerships**, Juni 2001
- Nr. 11:** Haaland, Jan I.; Wooton, Ian: **Multinational Firms: Easy Come, Easy Go?**, Mai 2001
- Nr. 10:** Wilkens, Ingrid: **Flexibilisierung der Arbeit in den Niederlanden: Die Entwicklung atypischer Beschäftigung unter Berücksichtigung der Frauenerwerbstätigkeit**, Januar 2001
- Nr. 9:** Graf Lambsdorff, Johann: **How Corruption in Government Affects Public Welfare – A Review of Theories**, Januar 2001
- Nr. 8:** Angermüller, Niels-Olaf: **Währungskrisenmodelle aus neuerer Sicht**, Oktober 2000
- Nr. 7:** Nowak-Lehmann, Felicitas: **Was there Endogenous Growth in Chile (1960-1998)? A Test of the AK model**, Oktober 2000
- Nr. 6:** Lunn, John; Steen, Todd P.: **The Heterogeneity of Self-Employment: The Example of Asians in the United States**, Juli 2000
- Nr. 5:** Güßefeldt, Jörg; Streit, Clemens: **Disparitäten regionalwirtschaftlicher Entwicklung in der EU**, Mai 2000

- Nr. 4: Haufler, Andreas: Corporate Taxation, Profit Shifting, and the Efficiency of Public Input Provision, 1999**
- Nr. 3: Rühmann, Peter: European Monetary Union and National Labour Markets, September 1999**
- Nr. 2: Jarchow, Hans-Joachim: Eine offene Volkswirtschaft unter Berücksichtigung des Aktienmarktes, 1999**
- Nr. 1: Padoa-Schioppa, Tommaso: Reflections on the Globalization and the Europeanization of the Economy, 1999**